الجامعة الأردنيــة
كلية الدراسات العليا

التاريخ: / /

نموذج رقم (ط/١٥)
تسليم أطروحة دكتوراه جامعية للمكتبة

الدكتور مدير المكتبـة

تحية طيبة وبعد،،،

لقد ناقش الطالب : عصام محمد احمد العسود ورقمه الجامعي: ٩١٢٠٣٥٧

تخصص الدكتوراه: القانون العام يوم: الأحد الموافق: ١٥/ ١١/ ٢٠١٥م وكانت النتيجة ناجحاً.

عنوان الأطروحة (باللغة التي كتبت بها الأطروحة)

موانع الترقية في الوظيفة العامة دراسة ~~تطبيقية ومقارنة~~ مقارنة وتحليلية في القانون الأردني

نرجو استلام النسخة الورقية التي تمت الموافقة عليها في صيغتها النهائية من قبل المشرف ولجنـة المناقشـة، ونسخة من الأطروحة على القرص المضغوط (CD)، وذلك لإيداعها في المكتبة حسب الأصول.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام،،،

المشرف	رئيس قسم التخصص	نائب عميد كلية الدراسات العليا
الاستاذ الدكتور محمد الخلايلة	أو نائب رئيس لجنة الدراسات العليا في كلية التخصص	
	د. محاسن الجاغوب	تعتمد كلية الدراسات العليا هذه النسخة من الرسالة التوقيع..... التاريخ.....
التوقيع:	التوقيع:	التوقيع:
التاريخ: ١٧/ ١١/ ٢٠١٥م	التاريخ: ١٥/ ١١/ ٢٠١٥م	التاريخ: / / (١٧/ ١١/ ٢٠١٥م)

مواصفات الأقراص المدمجة الخاصة بالأطروحات الجامعية

- ان يضم القرص المدمج كافة المعلومات الواردة في النسخة الورقيه من الأطروحة وذلك ضمن ملف واحد.
- ان يكون ترتيب الأطروحة على القرص حسب ترتيب النسخة المطبوعة ورقيا.
- ان يحتوي القرص على صورة (save as jpg) عن إجازة الأطروحة موقعة وموثقة من أعضاء لجنة المناقشة ومعتمدة من قبل الجامعة.
- تخزين الأطروحة في ملف آخر على شكل (Acrobat reader PDF) لتسهيل تفعيل الأطروحة على شبكة الانترنت ضمن قاعدة الأطروحات الجامعية كاملة النص.

علماً أنه لن يكون بالإمكان توثيق أي أطروحة غير مطابقة للمواصفات المذكورة أعلاه.

الجامعة الأردنيـة
كلية الدراسات العليا

التاريــخ: /   /

نموذج رقم (ط/3)
إقرار بالالتزام بقوانين الجامعة الأردنية وأنظمتها وتعليماتها لطلبة الدكتوراه

أنا الطالب: عصام محمد احمد العسود الرقم الجامعي: ٩١٢٠٢٥٧
الكلية: الحقوق القسم: القانون التخصص: القانون العام

اقر بأنني قد التزمت بقوانين الجامعة الأردنية وأنظمتها وتعليماتها وقراراتها السارية المفعول المتعلقة بإعداد أطروحات الدكتوراه عندما قمت شخصياً بإعداد أطروحتي بعنوان:

موانع الترقية في الوظيفة العامة
دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني

وذلك بما ينسجم مع الأمانة العلمية المتعارف عليها في كتابة الأطروحات العلمية، كما أنني أعلن بأن اطروحتي هذه غير منقولة أو مستلة من أطروحات أو كتب أو أبحاث أو أي منشورات علمية تم نشرها أو تخزينها في أي وسيلة إعلامية وتأسيساً على ما تقدم فانني أتحمل المسؤولية بأنواعها كافة فيما لو تبين غير ذلك بما فيه حق مجلس العمداء في الجامعة الأردنية بالغاء قرار منحي الدرجة العلمية التي حصلت عليها وسحب شهادة التخرج مني بعد صدورها دون أن يكون لي أي حق في التظلم أو الاعتراض أو الطعن بأي صورة كانت في القرار الصادر عن مجلس العمداء بهذا الصدد.

توقيع الطالب: ________ التاريخ: ١٧ / ١١ / ٢٠١٥

تعتمد كلية الدراسات العليا
هذه النسخة من الرسالــة
التوقيع .... التاريخ ١٧/١١/٢٠١٥

نموذج ترخيص

أنا الطالب: عصام العود أمنح الجامعة الأردنية و/أو من تفوضه ترخيصاً غير حصري دون مقابل بنشر و/أو استعمال و/أو استغلال و/أو ترجمة و/أو تصوير و/أو إعادة إنتاج بأي طريقة كانت سواء ورقية و/أو إلكترونية أو غير ذلك رسالة الماجستير/الدكتوراه المقدمة من قبلي وعنوانها:

موانع الترقية في الوظيفة العامة - دراسة مقارنة وتطبيقها في القانون الأردني

وذلك لغايات البحث العلمي و/أو التبادل مع المؤسسات التعليمية والجامعات و/أو لأي غاية أخرى تراها الجامعة الأردنية مناسبة، وأمنح الجامعة الحق بالترخيص للغير بجميع أو بعض ما رخصته لي.

اسم الطالب: عصام محمد العود

التوقيع:

التاريخ: ١٧/١١/١٥م

موانع الترقية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني

إعداد

عصام محمد أحمد العسود

المشرف

الأستاذ الدكتور محمد علي الخلايلة

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في القانون العام

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية

تشرين ثاني ، 2015

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الاطروحة بعنـــــوان: (موانع الترقية في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة وتطبيقية في القانون الأردني) وأجيزت بتاريخ 2015/11/15.

الأستاذ الدكتور/محمد علي الخلايلة.....................مشـــــرفاً.................................

أستاذ/ القانون الإداري.

الدكتورة/ لينة عبدالله شبيب.............................. عضـــــواً...

أستاذ مشارك/ قانون مالية ومصرفية.

الدكتورة/ عبيرة بشير دبابنة............................ عضـــــواً.......................................

أستاذ مشارك/ القانون الدستوري.

الأستاذ الدكتور/ حمدي سليمان قبيلات............... عضـــــواً خارجياً.................................

أستاذ / القانون الإداري (جامعة الإسراء).

الإهـــــــــداء

إلى أستاذي ومعلمي الأول ....

إلى والدي - أطال الله في عمره – ....

إلى نبع الحنان والدفء ....

إلى البسمة التي أضافت لحياتي كل البركة ....

إلى والدتي – أطال الله في عمرها - ....

إلى زوجتي الغالية أم فارس نبع الحب والعطاء .....

إلى أخواتي وأخواني الذين أفاخر بهم السماء ....

إلى زملائي في العلم ....

إليكم جميعًا أهدي هذه الرسالة ....

الباحـــث

شكر وتقدير

الشكر لله تعالى الذي من علي بنعمة العلم وأعانني على إتمام هذا العمل .

وأتقدم بخالص الشكر والتقدير، وعظيم الإمتنان والعرفان إلى أستاذي ومشرفي الفاضل الأستاذ الدكتور محمد علي الخلايلة على تكرمه بالإشراف على أطروحتي ومتابعة خطواتها أولاً بأول ، وإيلاء اهتمامه وجل وقته بإبداء إرشاداته ونصائحه وتوجيهاته لي أثناء إعدادها ، والذي لم يبخل علي بجهده وعلمه ووقته ، وكان خير معلم وموجه لي وعلى ما قدمه لي من فائدة وعون ، وعلى صبره وتواصله معي لإنجاز هذا العمل المتواضع، حيث كان لملاحظاته الدقيقة على الأطروحة طيب الأثر المحمود الذي أثرى مادة البحث قوة في المنهجية والمضمون

وأتقدم بجزيل الشكر والتقدير والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة الكريمة الأساتذة الأجلاء الدكتور محمد الخلايلة بصفته مشرفاً ورئيساً ، والدكتورحمدي قبيلات بصفته عضواً خارجياً ، والدكتورة لينا شبيب بصفتها عضواً ، والدكتورة عبير دبابنه بصفتها عضواً لتكرمهم وتفضلهم بقبول مناقشة هذه الأطروحة ، والذين لهم الدور المكمل في إفراغ هذا العمل بالقالب القانوني السليم ، وهذا يزيدنا تشريفًا .

ولا يفوتني أن أسجل تقديري وعرفاني لعميد كلية الحقوق في الجامعة الأردنية، وأساتذتي في هذه الكلية الكبيرة، على حسن تعاونهم وتفانيهم ودعمهم المتواصل لي بكل ما أحتاجه .

كما أتقدم بخالص المحبة الصادقة والشكر لكل من علمني حرفًا وكل من كان لي عونًا، ولزملائي في العمل ، وأصدقائي ، فلهم مني بالغ الشكر والتقدير والعرفان .

الباحث

عصام محمد أحمد العسود

فهرس المحتويات

موانع الترقية في الوظيفة العامة دراسة تطبيقية ومقارنة في القانون الأردني

إعداد

عصام محمد أحمد العسود

المشرف

الأستاذ الدكتور محمد علي الخلايلة

الملخص

تناقش هذه الرسالة موانع ا لترقية في الوظيفة العامة في القانون الاردني وبالمقارنة مع القانون المصري، سواء أكانت موانع عامة أو موانع خاصة، وذلك بهدف حصر هذه الموانع ووضع الإطار القانوني لها حماية لحق الموظف في الترقية ومنعا للإدارة من التعسف بقراراتها المتعلقة بترقية الموظفين.

وتشمل الموانع العامة للترقية على التوالي:التحقيق الإداري والإحالة للمحاكمة ، كف يد الموظف العام ، عدم استيفاء متطلبات إشغال الوظيفة، أما الموانع الخاصة للترقية فتشمل الإنقطاع الوظيفي والنقل .

وعليه فقد تم تقسيم هذه الرسالة إلى ثلاث فصول يتضمن كل منها مجموعة من المباحث والمطالب والفروع ، حيث تناولنا في الفصل الأول منها وبإيجاز الإطار القانوني للترقية في مجال الوظيفة العامة ، أما الفصلين الثاني والثالث فيعالجان وعلى التوالي الموانع العامة للترقية في الوظيفة العامة ، والموانع الخاصة للترقية والتي تحول دون ترقية الموظف العام .

وقد خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات لعل من أهمها ضرورة أن يكون النقل وخاصة النقل الخارجي (من دائرة إلى دائرة أخرى) مانعا من موانع الترقية ، واعتبار الإعارة أيضا مانعا من موانع الترقية أو احتساب جزء منها على الأقل سواء بالترقية الوجوبية أو الجوازية ، إضافة إلى ضرورة تحديد مدة زمنية لوقف الموظف عن العمل على غرار ما فعله المشرع المصري بتحديد مدة ثلاثة أشهر لهذا الوقف ، وأن يكون تأجيل الترقية للموظف مدة لا تزيد عن سنتين ضمن قائمة العقوبات التأديبية الواردة في المادة (141) من نظام الخدمة المدنية

المقدمة

يُعد الموظف العام المحور والركيزة الأساسية في الوظيفة العامة ، ويستحق الموظف الترفيع من درجة وظيفية إلى درجة وظيفية أعلى كلما استوفى متطلبات هذا الترفيع وكلما كان ذلك جائزا وممكنا، ويجب على جهة الإدارة توفير بيئة وظيفية مناسبة تحكم الوظيفة العامة وخاصة في نظام الترقيات وبما يتفق والقانون نصا وروحا ، بحيث لا تقوم الإدارة برفض الترقية أو إرجاء البت فيها دون الاستناد إلى موانع أو أسباب مشروعة لذلك، مع احتفاظها بممارسة سلطتها التقديرية أحيانا في هذا المجال.

ويمكن أن تصنف موانع الترقية إلى مجالين ، الأول موانع عامة تكون نتيجة إحالة الموظف العام إلى التحقيق أو المحاكمة ، كف يده عن العمل ، وعدم إستيفاء متطلبات إشغال الوظيفة ، والثاني موانع خاصه تعود للأوضاع الوظيفية التي قد تطرأ على المركز القانوني للموظف العام خلال تبوءه الوظيفة العامة وهي الأوضاع التي يكون فيها الموظف مجازا أو معارا أو منقولا.

والأصل في الموانع التي تحول دون ترقية الموظف العام أن تكون محدده حصرا في القانون بحيث لا تستطيع الإدارة أن تخلق أسبابا أخرى تضيفها إلى موانع الترقية في الوظيفة العامة ، ومن جانب آخر فإن هذه الموانع تتصف بالتأقيت أي أنها ليست دائمة ، فالهدف الأساس من تلك الموانع هو إرجاء البت في الترقية لمدد زمنية معينة تزول بزوال أسباب وجودها ، إضافة إلى أن ما يعتبر مانعا للترقية ويحول دون ترقية الموظف العام في دولة ما لا يعد بالضرورة مانعا في دولة أخرى ، حيث أن لكل دولة تشريعاتها الوظيفية الخاصة بها والتي تتماشى وتتفق مع ظروف تلك الدولة ونظامها الوظيفي.

ولما كان المعيار الوظيفي في الدولة الواحدة يختلف من مؤسسة لأخرى باختلاف تشريعها الوظيفي الخاص بها، كانت هذه الدراسة محاولة للإحاطة بموانع الترقية في مجال الوظيفة العامة في كل من نظام الخدمة المدنية الأردني باعتباره التشريع الأم للوظيفة العامة، ونظام الموظفين في البنك المركزي الأردني باعتبار الباحث أحد المنتسبين لهذه المؤسسة الاقتصادية، ونظام الموظفين في بعض الجامعات الأردنية وكل ذلك بالمقارنة مع القانون المصري في هذا المجال وذلك لوضع الإطار القانوني لهذه الموانع في التشريعات الوظيفية لكل من البلدين وفي ضوء المبادئ القانونية التي أرساها القضاء الإداري فيهما.

إشكالية الدراسة:

إن الإشكالية الرئيسة في هذه الدراسة تدور حول بيان الإطار القانوني لموانع الترقية في الوظيفة العامة والمركز القانوني للموظف الذي يواجه مانعا من موانع الترقية سواء أثناء إحالته للتحقيق الإداري أو المحاكمة أو بسبب عدم استيفاء الموظف متطلبات إشغال الوظيفة ، أو بسبب الأوضاع الوظيفية التي يمر بها أثناء الخدمة كأن يكون مجازا أو معارا أو منقولا، إذ ترى هذه الدراسة لزوم وضع إطار قانوني ناظم لهذه المسألة وحصر موانع الترقية وضبطها وبيان أثرها على ترقية الموظف العام في التشريع الأردني ومن منظور مقارن مع الأخذ بعين الاعتبار ما استقر عليه القضاء الإداري الأردني والمقارن في هذا المجال.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة والتي تعالج موضوع موانع الترقية في الوظيفة العامة في محاولة حصر هذه الموانع في التشريع الأردني ومن منظور مقارن ووضع الإطار القانوني لها على نحو تتضح معه ملامحها بما يحقق المصلحة العامة ويضمن حسن سير المرافق العامة من جهة ويحول دون تعسف الإدارة في تطبيق هذه الموانع بشكل قد يهدد مصلحة الموظف العام واستقراره الوظيفي.

كما تكمن أهمية هذه الدراسة في محاولة تقييم موانع الترقية في كل من التشريعين الأردني والمصري، والوقوف على جوانب القصور التشريعي في هذا المجال، وإلقاء الضوء على دور القضاء الإداري في كل من البلدين في رقابة الجهات الإدارية وهي تمارس سلطتها بعدم ترقية الموظفين بسبب هذه الموانع وصولا إلى واقع وظيفي يحقق حالة من التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الشخصية للموظف

أهداف الدراسة:

انطلاقا من أهمية الدراسة فإنها تهدف إلى ما يلي:-

1- بيان مفهوم الترقية في إطار الوظيفة العامة وما هي معاييرها .
2- توضيح اثر الإحالة إلى القضاء أو المجلس التأديبي أو لجان التحقيق على ترقية الموظف العام
3- مدى اعتبار كف يد الموظف عن العمل مانعا من ترقيته

4- بيان الأثر القانوني للأوضاع الوظيفية التي يمر بها الموظف (الإجازة، النقل، الإعارة وغيرها) على الترقية.

ومن الدراسات السابقة:

1- الخييلي ، محمد شطيط (2006) ، نظام الترقية (الترفيع) في الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية مقارنة بالمملكة الأردنية الهاشمية ، رسالة ماجستير،عمان ، الجامعة الأردنية.

تناولت هذه الدراسة موضوع نظام الترقية من وجهة نظر المشرع الإماراتي مقارنة بالمملكة الأردنية الهاشمية ، وقد ابتدأت الدراسة بتعريف الموظف العام وتكييف علاقته بالدولة ، وبينت مفهوم الترقية بشكل عام وأهم المعايير التي تحكمها كالأقدمية والكفاءة والخلط بين المعيارين،كما تناولت إجراءات الترقية والرقابة الإدارية والقضائية عليها ، إلا أنها لم تتناول موانع الترقية التي تحول دون ترقية الموظف العام.

2- القارة ، سعيد (2006) ، نظام الترقية في المؤسسات والإدارات العمومية دراسة مقارنة رسالة ماجستير ، عمان، الجامعة الأردنية .

تتناول هذه الدراسة موضوع الترقية في المؤسسات العمومية من وجهة نظر المشرع الجزائري مقارنة بدولة فرنسا وجمهورية مصر العربية، وكغيرها من الدراسات ابتدأت بتعريف الموظف العام ، وتحدثت بشكل جزئي ومبسط عن بعض الموانع التي تحول دون ترقية الموظف العام والتي تتمثل بتقييم الأداء السنوي المنخفض والتخطي بالترقية دون أن تكون دراسة متخصصة وشاملة ، فلم تتناول الإجراءات التأديبية التي تقع الموظف العام والمتمثل بالتحقيق والإحالة للمحاكمة و فرض الجزاءات التأديبية وبيان أثرها على الترقية سواء كعقوبة أصلية أو تبعية ، إضافة لعدم تناولها الأوضاع الوظيفية التي تطرأ على المركز الوظيفي للموظف العام التي قد تؤثر على ترقيته.

3- أبو جابر ، جلوريا منير (2001) ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، عمان، الجامعة الأردنية.

تتناول هذه الدراسة موضوع النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة من وجهة نظر المشرع الأردني مقارنة بجمهورية مصر العربية، وكغيرها من الدراسات تناولت ماهية الترقية وأهدافها وأهم المعايير التي اتخذتها ، وتحدثت عن الأنظمة الخاصة بالترقيات كالنظام الأمريكي والنظام الأوروبي ، وتحدثت عن بعض الموانع التي تعرقل سير عملية الترقية والتي مرجعها الإجراءات التأديبية التي تفرضها الإدارة على الموظف العام ، إضافة إلى الحديث عن الرقابة التي تخضع إليها قرارات الترقية في إطار الوظيفة العامة.

4- الغنيمي، زينب (2001) ، ترقية الموظف العام في فلسطين ، رسالة ماجستير، القدس، جامعة القدس.

تتناول هذه الدراسة موضوع الحديث عن النظام القانوني للترقية في دولة فلسطين وبينت النشأة والتطور التاريخي لنظام الترقية بشكل عام ، وتحدثت أيضا عن أهم المعايير التي تحكم نظام الترقية في الوظيفة العامة ولم تتناول مطلقا الموانع التي قد تطرأ على سير عملية الترقية في الوظيفة العامة.

5- خليفة ،عصمت (1979) ، نظام الترقية في الوظيفة العمومية في الجمهورية الجزائرية دراسة مقارنة ، عمان ،الجامعة الأردنية.

تتناول هذه الدراسة موضوع الترقية من وجهة نظر المشرع الجزائري مقارنة بجمهورية مصر العربية، حيث تناولت مفهوم الترقية وأهدافها ، ثم عرجت على أهم المعايير الخاصة بالترقيات وأهم الأنظمة الخاصة بالترقي وتناولت هذه الدراسة أيضا إجراءات سير عملية الترقية في الوظيفة العامة ،وتحدثت هذه الدراسة عن جزئيات تعرقل سير عملية الترقية كالوقف عن العمل والشطب من جداول الترقية ، ولم تتناول العراقيل التي تعود للأوضاع الوظيفية للموظف ولم تعالج أيضا كافة الإجراءات التأديبية التي تفرضها الإدارة على الموظف العام .

لقد حاول الباحث رصد الدراسات السابقة التي لها علاقة بموضوع الدراسة وقد لاحظ عدم معالجة الدراسات السابقة لمسألة موانع الترقية بشكل جامع وشامل، حيث تناولت معظمها نظرة شاملة على الإطار القانوني لمفهوم الترقية ولم تكن متخصصة في الحديث عن موانع الترقية في الوظيفة العامة،فلم يجد الباحث في حدود اطلاعه بحثاً أو دراسة أحاط بالموضوع من جميع جوانبه المختلفة ، كما لاحظ الباحث عدم اهتمام تلك الدراسات بأحكام القضاء الإداري في هذا

المجال كما يجب أن يكون سواء في القانون الأردني أو المقارن، ولذلك يتميز موضوع دراستي عن الدراسات السابقة بمعالجة الموضوع بشكل تفصيلي تحليلي وبمعالجته من جوانبه المتعددة محاولين دعم الجانب النظري بالجانب التطبيقي ما أمكن.

منهج البحث :

سيتم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن حيث سيستخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي الذي يقوم على دراسة الموضوع المطروح، وجمع المعلومات المتعلقة به من التشريعات والأحكام القضائية والمراجع الفقهية ذات العلاقة وتحليلها ما أمكن، وبالنظر إلى أهمية الدراسة المقارنة، وبخاصة في المجال القانوني باعتبارها المرآة التي نرى أنفسنا من خلالها، والنافذة التي نرى من خلالها الآخرين، ونستفيد من تجاربهم، فقد اعتمدنا في هذه الدراسة كذلك على منهج المقارنة، وذلك بدراسة موضوع موانع الترقية في كل من مصر والأردن من حيث النصوص التشريعية وأحكام القضاء الإداري وآراء الفقه الإداري، وخلصنا بالنتيجة إلى إمكانية الاستفادة من التجربة المصرية في هذا المجال، وفي العديد من الجوانب.

حدود الدراسة :

ستقتصر هذه الدراسة على تناول موضوع موانع الترقية الذي يتم وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (82) لسنة 2013 ونظام الموظفين في البنك المركزي رقم (62) لسنة 2001 ونظام الموظفين في الجامعة الأردنية وتعديلاته رقم (52) لسنة 2003ونظام الموظفين في جامعة العلوم والتكنولوجيا رقم (146) لسنة 2003 إلا في حالات محددة جداً تقتضيها بعض موضوعات الدراسة.

خطة الدراسة :

للوصول إلى أهداف الدراسة والإجابة عن التساؤلات التي تثيرها، فقد رأينا أن يتم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول، وعلى النحو التالي:

الفصل الأول : الإطار القانوني للترقية في مجال الوظيفة العامة

- **المبحث الأول: ماهية الترقية في إطار الوظيفة العامة.**
- **المبحث الثاني: معايير الترقية في الوظيفة العامة.**
- **المبحث الثالث: الرقابة على الترقية في الوظيفة العامة**

الفصل الثاني : الموانع العامة للترقية في مجال الوظيفة العامة

- **المبحث الأول: التحقيق الإداري و الإحالة إلى المحاكمة كأحد موانع الترقية**
- **المبحث الثاني: كف يد الموظف العام عن العمل كمانع للترقية**
- **المبحث الثالث : عدم استيفاء متطلبات إشغال الوظيفة**

الفصل الثالث: الموانع الخاصة للترقية في مجال الوظيفة العامة

- **المبحث الأول: الإنقطاع الوظيفي**
- **المبحث الثاني: النقل**

الخاتمة ،وتتضمن النتائج والتوصيات

الفصل الأول

الإطار القانوني للترقية في مجال الوظيفة العامة

يُعتبر الموظف العام المحور الأساسي لسيرالمرفق العام بإنتظام وإضطراد ، كما يُعتبر الركيزة الضرورية لأداء المنظومة الإدارية المتمثلة بأجهزة الدولة أعمالها على أتم وجه وبما يتفق والقوانين ذات العلاقة، فالموظف العام يعد همزة الوصل المباشرة بين متلقي الخدمة (المواطنين والمقيمين) وبين مقدم الخدمة (المؤسسات العامة والوزارات وكافة الدوائر الحكومية والهيئات المستقلة).

ولكل ذلك كان من الضروري إحاطة العلاقة بين الموظف والمرفق العام الذي يعمل فيه بإطار قانوني دقيق ، وذلك من خلال تحديد طبيعة وماهية العلاقة بينه وبين الدولة ، بالإضافة إلى تحفيزه من خلال وضع معايير واضحة لتصنيف الوظائف ووضع سُلم وظيفي للدرجات الوظيفية لِتُشكل بالمُجمل الهرم الوظيفي لكل وحدة إدارية تنظيمية ، ليتعرف الموظف ومن خلال هذا الإطارعلى مسار حياته الوظيفية التي تبدأ بالتعيين وصولا إلى التقاعد أو الانفكاك عن الخدمة العامة بأي من وسائل الانفكاك الوظيفي الواردة في القانون، مرورا بأوضاع وظيفية مختلفة من بينها الترقية من درجة وظيفية إلى أخرى.

وتعتبر الترقية (الترفيع) في الوظيفة العامة من أهم الحوافز التي أوردها القانون كضمان للموظف أثناء مساره الوظيفي ، إذ تبدأ الحياة الوظيفية للموظف من قاعدة الهرم الوظيفي منتهية وحسب المسار الطبيعي لقمة الهرم ، وبإتباع وسائل محددة في الأنظمة الوظيفية بما يُعرف بأنظمة الترقية الخاصة لكل وحدة إدارية تنظيمية.

وللترقية إنعكاسات هامة على الموظف العام ، إذ يتحقق من خلالها التحفيز والتطوير للموظف العام و بما ينعكس بالإيجاب على أداء المرفق العام بالنتيجة ، إضافة لما يتبع الترقية من أمور إيجابية أخرى تتعلق بالموظف شخصيا، تتمثل بشكل خاص بالراتب الشهري للموظف و حوافز أخرى متعددة ومتنوعة.

وقبل الحديث في موانع الترقية في الوظيفة العامة رأينا من الضروري أن نخصص هذا الفصل للحديث ولو بإيجاز في الإطار القانوني للترقية في مجال الوظيفة العامة ، وذلك من خلال ثلاثة مباحث تعالج على التوالي : ماهية الترقية ، معاييرها ، والرقابة عليها.

المبحث الأول

ماهية الترقية في إطار الوظيفة العامة

يتكون هذا المبحث من ثلاثة مطالب تعالج بإيجاز وعلى التوالي : مفهوم الترقية ، التكييف القانوني للترقية ، والأهداف التي يمكن أن تحققها الترقية في إطار الوظيفة العامة.

المطلب الأول

مفهوم الترقية في إطار الوظيفة العامة

تُعد الترقية من القرارات الإدارية بالغة الأهمية في إطار الوظيفة العام ، لما لها جُل الأثر في المركز القانوني للموظف العام وما يواكبه من تغييرات، وذلك بترقيته وارتقاءه درجات السُلم الوظيفي سواء داخل الفئة الوظيفية أو من درجة إلى درجة أعلى وفق السُلم الإداري لتشكيل الوظائف.

وتعني الترقية في اللغة الصعود والارتقاء ، وهي مشتقة من كلمة رقي ، ترقية أي رفعة وصعده[1]. وقد عرف النظام الإسلامي ترقية الموظفين منذ فجر دولته الأولى ، وكانت الترقية تأخذ حكم التعيين الجديد ، وكانت مرتبطة بالصلاحية والكفاءة [2] ، إلا أن الترقية تختلف عن التعيين ، فالترقية إلحاق الموظف بوظيفة أخرى أعلى من تلك التي كان يشغلها قبل التعيين ، أما التعيين فيعني إلحاق الشخص بوظيفة جديدة لم يكن يشغلها من قبل واستحقاقه عند التعيين بداية الأجر المقرر لدرجة الوظيفة المعين عليها طبقا لجدول الأجور [3].

---

[1] راجع معجم لسان العرب ، المجلد رقم 14 ، ص 331 و 332

[2] ابو جابر ، جلوريا منير (2001) ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير الجامعة الاردنية ،ص 29

[3] حكم المحكمة الادارية العليا ، الدائرة الثانية ، الطعن رقم 7542 لسنة 46 ق.ع ، جلسة 2002/11/30

وتعني الترقية أن يشغل العامل وظيفة درجتها أعلى من درجته الوظيفية التي كان يشغلها قبل الترقية وذلك بناء على شروط ومقومات توافرت فيه مما تجعله مؤهلا لشغل الوظيفة المنقول إليها أو المعين عليها [1].

فالدكتور سليمان الطماوي يرى بأن الترقية تعني أن يشغل الموظف العام وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية ،ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة في اختصاصاته الوظيفية[2].

كما يرى آخرون بأن الترقية هي "نقل العامل من وضع وظيفي أقل إلى وضع وظيفي أكبر ، وذلك عن طريق نقل الموظف إلى وظيفة أعلى أو فئة أعلى[3].

والترقية تتم بصورة دورية، وذلك بعد استيفاء الموظف المرشح للترفيع الشروط الأساسية اللازمة والتي تحددها القوانين ذات العلاقة ، وكما سنرى لاحقا فإن المشرع الأردني يعتمد على معيارين أساسين لترفيع الموظف العام إلى درجة أعلى من تلك التي يشغلها ، يقوم أولهما على أساس قضاء فترة زمنية معينة في الخدمة الحكومية ، أما ثانيهما فيقوم على أساس اشتراط درجة معينة من الكفاءة والجدارة [4].

ولا يختلف تعريف الترقية في الفقه الأُردني عن التعريف الذي ذهب إليه الفقه المصري فهي تعني أن يصدر قرار من الجهة المختصة بتقليد الموظف وظيفة أعلى في المستوى التنظيمي والإداري من وظيفته الحالية ويتحمل الموظف مسؤوليات أكبر وأيضا مزايا وظيفية أكبر[5].

وتُعتبر الترقية الأداة القانونية للتدرج الوظيفي للموظف في مسار حياته الوظيفية ، وبإستيفاء شروط معينة ينتقل بها الموظف من درجة وظيفية أدنى إلى درجة وظيفية أعلى ، وبذلك فالترقية تكون لمجرد التدرج للأعلى حتى ولو لم يترتب على ذلك تغيير في المعاملة المالية للموظف[1].

---

[1] فهمي ، مصطفى ابو زيد(1990) ، القانون الاداري ، الجزء الثاني ط 3 لم يذكر دار النشر ، ص495

[2] الطماوي سليمان (1961)، مبادئ القانون الاداري ط 2 : دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص 716

[3] محمود ، حلمي (1988)، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الاداري ، ط1 : دار المعارف ، ص 126

[4] شطناوي ، علي خطار (2001)، مبادئ القانون الاداري الاردني ، الكتاب الثالث : مطبعة الجامعة الاردنية عمادة البحث العلمي ،ص 164

[5] بطارسة ، سليمان سليم،(1997) نظام الوظيفة العامة في المملكة الاردنية الهاشمية ط 1 : لم يذكر دار النشر، ص 157

فالترقية بهذا المعنى هي عملية وظيفية ، سلوكية ، قانونية ، تعني إنتقال الموظف العام ضمن إطار الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري ، من مركزه الوظيفي الحالي إلى مركز وظيفي أعلى غالبا ما يكون ذو اختصاصات وسلطات ومسؤوليات أعلى ، وذلك بعد استيفاء كافة متطلبات شغل الوظيفة الأعلى ،الأمر الذي يتيح له فرصة الحصول على مزايا مادية ومعنوية أفضل[2].

وعلى الصعيد القضائي فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن الترقية هي تقليد الموظف درجة أعلى في السُلم الوظيفي الإداري ،حتى ولو لم يترتب على ذلك زيادة في المرتب[3].

ونخلص بالنتيجة إلى أن الترقية كمفهوم قانوني هي إنتقال الموظف العام من درجة وظيفية كان يشغلها إلى درجة وظيفية أعلى في السلم الوظيفي تبعا لجدول وتشكيلات الوظائف التابعة للإدارة كلما أتم متطلبات إشغال الوظيفة الأعلى وكلما كان ذلك ممكنا وجائزا ، ولا يشترط مع إنتقاله لتلك الدرجة الأعلى بالضرورة زيادة في راتبه لأنه أحيانا قد يصل الموظف إلى أعلى مربوط الدرجة أو أن راتبه أصلا أعلى من الحد الأدنى لراتب الوظيفة التي تم ترقيته إليها ، لذلك فالترقية هي إسناد وظيفة جديدة إلى الموظف تكون ذات مستوى وظيفي أعلى من وظيفته الحالية من حيث المسؤوليات والاختصاصات سواء في ذات الوظيفة أو الفئة ،أي أنها هي زيادة في الاختصاصات وشمول أوسع بالمسؤوليات وقد يشملها زيادة في الراتب لكن ليس بالضرورة وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أحد أحكامها فقد قضت " إن تعديل الراتب بحصول الموظف على مؤهل جديد هو من قبيل الترفيع وليس من قبيل الزيادة السنوية لان العلة في تعديل الراتب حصول الموظف على مؤهل جديد بينما الزيادة السنوية تترتب بعد أن يقضي الموظف سنة من الدرجة تستحق من تاريخ حلوله فيها أو حلوله بأي سنة من سنينها"[4] ، ويظهر من خلال ما تقدم أن هنالك اختلاف ما بين مفهوم الترقية الذي أخذ به المشرع الأردني وبين مفهوم الترقية الذي أخذ به المشرع المصري ، حيث لا يترتب بالضرورة على مصطلح الترفيع زيادة مادية على الراتب على عكس الترقية يصاحبها زيادة مالية ، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في أجتهادها السابق حيث يتم ترفيع الموظف بزيادة إختصاصاته دون ان يلحقه زيادة في راتبه.

---

[1] السليطي ، احمد بن محمد الحي (2005) ، ترقية الموظف العام بدولة قطر دراسة مقارنة ط 1 : دار النهضة العربية ، القاهرة 2005 ، ص 78

[2] ابو جابر ، جلوريا منير ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة ،مرجع السابق ،ص 40

[3] حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في 23 ابريل عام 1967 ، للتوسع انظر لطفا كتاب الطماوي ، مبادئ القانون الاداري ص358

[4] قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1986/2 (هيئة خماسية) تاريخ 1986/4/28منشورات مركز عدالة

المطلب الثاني

التكييف القانوني للترقية في إطارالوظيفة العامة

لقد رأينا فيما سبق أن الترقية تمثل تغييراً في المركز القانوني للموظف العام بكل ما يترتب على ذلك من آثار مادية ومعنوية ، وبإستعراض مؤلفات القانون الإداري نجد أن غالبية الفقهاء قد عالجوا موضوع الترقية تحت بند حقوق الموظف العام وواجباته ، فهل الترقية بالفعل حق للموظف العام أم أنها تدخل في إطار السلطة التقديرية للإدارة؟

للإجابة عن هذا الاستفسار لا بد من تحليل مفهوم الترقية وبيان عناصرها لنصل بالنتيجة إلى تكييف قانوني واضح ، ولذلك سنستعرض آراء الفقهاء في هذه المسألة لنخلص بعد ذلك إلى تكيف قانوني سليم للترقية في الوظيفة العامة.

هنالك من يرى بأن الترقية ليست حقا للموظف العام ولو استوفى شروطها ، وأن حقه ينحصر فقط في أن تلتزم الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية فلا ترقي إلا من استوفى الشروط القانونية[1]، وتطبيقا لذلك قضت محكمة العدل العليا بأن " الترقية ليست حقا للموظف العام تجوز له مطالبة جهة الإدارة به على سبيل الجزم والإلزام وإنما هي حق لجهة الإدارة تستعمله في حدود سلطتها التقديرية وبما تراه محققا للصالح العام [2].

وهنالك من يرى بأن الترقية حق للموظف العام بما يترتب عليه من نفع له يتمثل بزيادة المرتب وغيره من الحقوق المالية وهذا ما يحدث بالغالب الأعم ،ويرى أيضا أنه في حال لم يتحقق النفع العام فإن مجرد صعود الموظف مدراج السُلم الوظيفي يعتبر نفعا أدبيا له [3].

---

[1] الطماوي ، سليمان (1989) الوجيز في القانون الاداري : مطبعة عين شمس ، القاهرة ، ص 439

[2] قرارمحكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2000/217 تاريخ 2001/1/21 منشورات مركز عدالة

[3] رسلان ، انور (1997) الوسيط في القانون الاداري ، ج 2 الوظيفة العامة : دار النهضة للنشر ، ص 218

فالترقية وفقا لهذا الاتجاه تعد من أهم حقوق الوظيفة التي يُعول عليها الموظف العام ، نظرا لما تمثله من استجابة لرغباته وطموحه في الصعود والإرتقاء داخل الهرم الإداري وتولي وظائف ذات مهام ومسؤوليات [1].

وهنالك فريق ثالث يرى أن الجواب على هذه المسألة لا يمكن تحديده بنعم أو لا، وإنما يستخلص من المفهوم العام للوظيفة، فالذين يأخذون بالمفهوم «الموضوعي» للوظيفة، وهو التركيز على «مبدأ الوظيفة» أي العمل المؤدى، فإنهم يعتبرون الترقية ليست من الحقوق الخاصة بالموظف، ويعتبرون جميع الترقيات داخلة ضمن مفهوم التعيين وتحكمه الشروط الخاصة بهذا المفهوم، ولذلك فإن الذين يأخذون بهذا المبدأ لا يقصرون الترقية على الموظفين داخل الجهاز، وإنما يعتبرونها حقاً لكل من تتوفر فيه الشروط سواء كان موظفا أم غير موظف، وسواء من داخل الجهاز الذي فيه الوظيفة أما من خارجه.

وأما الذين يأخذون بالمفهوم «الشخصي» للوظيفة، وهو التعامل معها على أنها «مهنة» لها سمة الدوام والاستقرار، ينقطع لها الشخص طيلة حياته الوظيفية، فأنهم وفقا لهذا المفهوم يعتبرون الترقية «حقاً» للموظف يجب على الإدارة أن تلتزم به، وللموظف الحق في المطالبة به، ذلك أن الموظف يضع حياته كلها في خدمة الإدارة، ومن ثم يجب أن يكون هناك بعض الحقوق والضمانات، ومن بين هذه الحقوق الترقية[2].

وعليه فإن قرار الترقية هو قرار إداري يصدر من جهة الإدارة ، وبالتالي وحتى تنتج الترقية آثارها وتصبح حقا للموظف يلزم صدور قرار بها من الجهة المختصة ، أما قبل صدور قرار الترقية فإنها تظل مجرد أمل بالنسبة للموظف يتمنى أن يحققه [3].

وفيما يتعلق بموقف المشرع الأردني من مسألة التكييف القانوني للترقية نجد أن نظام الخدمة المدنية قد أخذ بنوعين من الترقية وهما الترقية الوجوبية والترقية الجوازية ، ففيما يتعلق بالترقية الوجوبية والتي نصت عليها المواد (78- 80) من النظام يلاحظ أن المشرع لم يترك للإدارة

---

[1] شطناوي ، علي خطار (2003) ، الوجيز في القانون الاداري : دار وائل للنشر، ص 471

[2] الشيخ ، عصمت (1999) ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب : دار النهضة العربية ، ط2 ، ص 45

[3] الخييلي ، محمد شطيط (2006) ، نظام الترقية (الترفيع) في الوظيفة العامة في دولة الامارات العربية مقارنة بالمملكة الاردنية الهاشمية ، رسالة ما جستير، ص 18

سلطة تقديرية واعتبر الترقية حق للموظف متى إستوفى شروط الترقية ولم يكن هناك مانع من موانع الترقية يحول من تقدمه الوظيفي ، ويظهر ذلك جليا من العبارات التي وردت بمتن المواد ذات العلاقة التي يفهم منها الوجوب وضرورة الترقية متى كان ذلك ممكنا وجائزا [1]، ولكن تبقى لسلطة الإدارة التقديرية في منح هذه الترقية الثقل الأكبر رغم أن المشرع الأردني تكلم عن الترفيع الوجوبي في نظام الخدمة المدنية بعبارات مفادها الوجوب.

حيث أكدت محكمة العدل العليا ذلك بأحد قراراتها بأنه " من المبادئ المستقرة أن الترقية ليست حقاً للموظف تجوز له مطالبة الجهة الإدارية به على سبيل الجزم والإلزام وإنما هي حق للجهة الإدارية تستعمله في حدود سلطتها التقديرية بما تراه محققاً للصالح العام ـ ولا يخضع في ذلك لرقابة القضاء إلا إذا خالفت قانوناً صدر مقيَداً لسلطتها في استعمال هذا الحق أو إذا أساءت استعماله كما أنه من المسلم به قانوناً أن المحكمة لا تملك إصدار قرار بتلك الترقية لأن هذا كله من شأن جهة الإدارة"[2].

أما بخصوص الترفيع الجوازي فقد ترك نظام الخدمة المدنية للإدارة سلطة تقديرية واسعة بأن تخصص لغايات هذا الترفيع وظائف ودرجات في جدول التشكيلات في كل سنة بنسبة محددة في كل من الفئتين الأولى والثانية ، بالإضافة إلى سلطتها بترقية الموظف جوازيا من

---

[1] لمزيد من التوضيح انظر المادة رقم 78 من نظام الخدمة المدنية الاردني النافذ "أ. يُرفّع الموظف من الفئتين الأولى والثانية وجوبياً من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأساسي الأعلى من راتبه الأساسي مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة وفقاً للأحكام والشروط التالية:

1. أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن ستة أشهر خدمة فعلية في أعلى مربوط درجته.

2. أن يكون قد شارك في برامج تدريبية ضمن الدرجة الواحدة لا تقل مدتها عن (30) ساعة تدريبية وفقاً للمسار التدريبي المعتمد للموظفين باستثناء الترفيع من الدرجة الأولى إلى الدرجة الخاصة فيشترط أن يكون الموظف قد شارك في برامج تدريبية لا تقل مدتها عن (100) ساعة تدريبية".

للمزيد ايضا انظر المادة (79و80) من نظام الخدمة المدنية الساري " في حالات تتطلبها طبيعة العمل لوظائف في بعض الدوائر يجوز لغايات الترفيع الوجوبي الاستثناء من شرط البرامج التدريبية ضمن اسس معمول بها ......" ويجوز للجنة المختصة بالترفيع اعتماد دورات تدريبية المتصلة بعمل الدائرة التي يعقدها او تنفذها بعض الدوائر ...."

[2] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2000/217 (هيئة خماسية) تاريخ 2001/1/21 منشورات مركز عدالة .

الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة ومن الفئة الأولى ومن الدرجة الثانية من الفئة إلى الدرجة الأولى بشروط محددة [1].

[1] للمزيد من التوضيح انظر المواد 81 وما بعد من النظام سالف الذكر " يخصص لغايات الترفيع الجوازي وظائف ودرجات في جدول تشكيلات الوظائف في كل سنة على أن لا تزيد نسبتها على (5%) من كل فئة من الفئتين الأولى والثانية في الدائرة وتعتبر الدرجة الاولى من الفئة الاولى فئة لغايات الترفيع الى الدرجة الخاصة وإذا لم تتحقق النسبة المذكورة في أي فئة لإحداث شواغر للترفيع الجوازي وفقاً لذلك فيجوز إحداث شاغر واحد في هذه الفئة لهذه الغاية".

وكما تضمنت المادة رقم (82) :"أ. يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى ومن الدرجة الثانية من الفئة الثانية إلى الدرجة الأولى من الفئة الثانية وفقاً للشروط التالية :

1. أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن خمس سنوات خدمة فعلية في الدرجة الأولى من الفئة الأولى وثلاث سنوات في الدرجة الثانية من الفئة الثانية .

2. أن يكون تقديره في التقارير السنوية الواردة عنه عن آخر سنتين بدرجة (ممتاز) وأن لا يقل تقديره في التقارير السنوية الثلاثة السابقة مباشرة لها عن درجة (جيد جداً) .

3. لم تتخذ بحقه أي عقوبة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود من (3) إلى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام .

ب. يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الخامسة ولغاية الدرجة الأولى من الفئة الأولى ، ومن الدرجة السابعة ولغاية الدرجة الثانية من الفئة الثانية وفقاً للشروط التالية :

1. أن يكون قد أمضى في الدرجة مدة فعلية لا تقل عن ثلاث سنوات خدمة فعلية في الدرجة .

2. أن يكون تقديره في التقارير السنوية الواردة عنه عن آخر سنتين بدرجة (ممتاز) وان لا يقل تقديره في التقارير السنوية الثلاثة السابقة مباشرة لها عن درجة (جيد جداً) .

3. لم تتخذ بحقه أي عقوبة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود من (3) إلى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام .

ج. يستثنى من شرط الحصول على ثلاثة تقارير سنوية بدرجة (جيد جداً) السابقة عن آخر تقريرين سنويين بدرجة (ممتاز) الوارد في البند (2) من الفقرتين (أ) و(ب) من هذه المادة موظفو الدوائر الذين لم تكن أنظمتهم الخاصة تنص على تنظيم تقارير سنوية لهم قبل 2012/1/1 والموظفون الذين تكون مدة خدمتهم اقل من خمس سنوات وتعتمد في هذه الحالة التقارير السنوية المنظمة لهم حسب الأصول على أن لا تقل عن درجة (جيد جداً) .

ونصت المادة (84)من ذات النظام :" تراعى الاعتبارات المبينة أدناه بالإضافة إلى شروط الترفيع الأخرى الواردة في هذا النظام عند اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترفيع الجوازي على أن تؤخذ هذه الاعتبارات حسب أولويتها بالتسلسل التالي:

1. أقدمية الموظف في الحلول في الدرجة الحالية .

2. أقدمية الموظف في الحلول في الدرجة السابقة.

3. أقدمية الموظف في التعيين في الخدمة المدنية .

4. المؤهل العلمي للموظف الذي حددت فئته أو وضعه الوظيفي على أساسه وفقا لأحكام هذا النظام.

5. عدد التقارير السنوية التي حصل فيها الموظف على تقدير ممتاز في الدرجة التي يشغلها.

6. معدل العلامة في التقدير النهائي في التقرير السنوي للموظف للسنوات التي تسبق سنة الترفيع في الدرجة نفسها.

ب. لغايات تطبيق البند (4) من الفقرة (أ) من هذه المادة يعتمد المؤهل العلمي للطبيب وفقاً للشهادات المبينة أدناه وحسب أولويتها بالتسلسل التالي:

1. شهادة التخصص الفرعي من المجلس الطبي الأردني أو ما يعادلها بعد الحصول على شهادة التخصص من المجلس الطبي الأردني .

2. شهادة التخصص من المجلس الطبي الأردني أو ما يعادلها .

3. الشهادة الجامعية الثالثة .

4. الشهادة الجامعية الثانية أو شهادة الاختصاص العالي في الطب البشري .

وأكدت محكمة العدل العليا هذا القول بأحد قراراتها بأنه " لا يرد إدعاء المستدعي في خصوص المفاضلة بينه وبين الموظفين الآخرين الذين جرى ترفيعهم من أن مؤهلاته أفضل من المؤهلات التي يحملونها وأنه أقدم منهم في الوظيفة ذلك لأن الأسس المعتمدة في الترفيعات الجوازية التي اعتمدتها وزارة التربية والتعليم لا تنطبق عليه بإعتبار أن ترفيعه السابق كان في 31/ 12/ 1996 في حين أن الأسس المعتمدة في الترفيعات المشار إليها أجازت ترفيع كل من كان قد ترفع بتاريخ 1/ 11/ 1996 ومع ذلك فإن المؤهلات العلمية للموظف وإن صح أن تكون عنصراً من عناصر الاختيار للوظائف العامة إلا أن المعول عليه بصفة أساسية في تقرير صلاحية الموظف للترقية إلى الوظائف المذكورة هو كفاءته العلمية وإستعداده للوظيفة التي يراد ترفيعه إليها حسبما يدل ماضي خدمته في الحكومة وتقاريره السنوية وبما أن المذكورين الذين جرى ترفيعهم لا مطعن عليهم من هذه الناحية يكون المستدعى ضده إذ اختارهم للترفيع حسب الأسس المعتمدة في الترفيعات الجوازية ، قد أصدر قراره في حدود القانون ولا شائبة عليه في ذلك ، وحيث لم يرد من الأدلة ما يشير أن المستدعى ضده قد خالف القانون أو أساء استعمال سلطته عند إصداره القرار المطعون فيه فيكون الطعن بهذا القرار غير قائم على أساس قانون[1].

ويرى الباحث وبعض استعراض وجهات النظر الفقهية حول تكييف مفهوم الترقية ، فان المعيار في ذلك هو لطبيعة الوظيفة التي يشغلها ، فإن كانت الوظيفة اشرافية فإنها لا تكون حقا للموظف بشكل مطلق بل تكون لجهة الإدارة سلطة تقديرية في ذلك ، أما إن كانت طبيعة الوظيفة

---

5. الدبلوم بعد الحصول على الشهادة الجامعية الأولى .

6. الشهادة الجامعية الأولى .

ج. اذا اعيد تعيين الموظف تعتبر اقدميته لغايات البنود (1) و (2) و(3) من الفقرة (أ) من هذه المادة من تاريخ اعادة تعيينه.

وكذلك تضمنت المادة رقم (89) من النظام المذكور على أليه الترقية لاشغال الوظائف الاشرافية حيث نص متنها " أ. على الرغم مما ورد في أي نظام آخر ، تتم الترقية لإشغال الوظائف الإشرافية والقيادية في الدائرة بقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام ووفق تعليمات وصف وتصنيف الوظائف المعمول بها وحسب الشروط التالية :

1. توافر وظيفة شاغرة في الهيكل التنظيمي لوظائف الدائرة .

2. اجتياز الموظف متطلبات برامج إعداد القيادات لشغل الوظائف القيادية أو أي برامج تدريبية معتمدة لهذه الغاية من المعهد وإذا لم تتوافر لدى هذا الموظف مثل هذه البرامج على الدائرة إلحاقه بها في موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ الترقية .

ب. يجوز إجراء امتحانات تنافسية أو مقابلات أو كلتيهما للموظفين الذي تنطبق عليهم شروط الترقية للوظيفة من اللجنة التي يشكلها الوزير لهذه الغاية .

1 قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2000/217 (هيئة خماسية) تاريخ 2001/1/21 منشورات مركز عدالة

التـي يرغب الموظف بالترقيـة تنفيذيـة ،أي لا تتسم بالطـابع الإشرافي وقتها تكـون الترقيـة حقا نسبيا للموظف ، مرهون ايضا بالسلطة التقديرية للإدارة إلى حد ما.

المطلب الثالث

أهداف الترقية في إطار الوظيفة العامة

تُحقق الترقية في إطار الوظيفة العامة مجموعة من الأهداف منها ما يتعلق بالمرفق العام الذي يعمل فيه الموظف ، ومنها ما يتعلق بالموظف شخصيا ، ومنها ما يتعلق بالمتعـاملين مـع المرفق ومن يتلقى الخدمة العامة ، وسنتحدث عن هذه الأهداف في ثلاثة فروع وعلى النحو التالي :-

الفرع الأول : أهداف الترقية بالنسبة للمرفق العام

يُحقق نظام الترقية للمرفق العام العديد من الأهداف نذكر أبرزها[1] :

أولا : يُسهم نظام الترقية في إحتفاظ المرفق العام بالعقول والخبرات والمهارات المتواجدة والعمل على منع تسربها وهجرتها للخارج أو حتى إلى القطاع الخاص وذلك لأغراض الحصول علـى حوافز تقدر قيمة التميز والإبداع.

ثانيا : إن التطبيق السليم لنظـام الترقيـة القـائم علـى أسـس علميـة وموضـوعية وقانونيـة سليمة ، تجعل هناك شعور بالرضا من كافة العاملين في الجهاز الإداري، وهو ما يعرف بقياس الرضا الوظيفي ، الأمر الذي يترتب عليه خلق بيئة عمل نظيفة وإبعاد كافة أشكال الحقد بين الموظفين وإحترام متبادل بين الرئيس والمرؤوس.

ثالثا : يعمل نظام الترقية بتطبيقه بوجه سليم على تلبية إحتياجات الجهاز الإداري من الكوادر البشرية الموجودة داخل المرفق العام ،بحيث يخلق فـي نفوسـهم الإبـداع والتميز للحصـول علـى الوظـائف العليـا ذات المسـتويات الإشـرافية ، الأمـر الـذي يقلـل مـن صـرف نفقـات زائـدة غيـر مبـررة فـي إستقطاب أو تأهيل كوادر جديدة.

---

[1] موبلي ، وليام (1984) ، تسرب الموظفين اسبابه ونتائجه والسيطرة عليه ترجمه الدكتور محمد المقطوش ، معهد الادارة العامة ، الرياض ، ص 126

الفرع الثاني : أهداف الترقية بالنسبة للموظف العام

يحقق نظام الترقية مجموعة من الأهداف بالنسبة للموظف العام يمكن إجمالها بما يلي[1] :

أولا : خلق روح التفاؤل والأمل بين العاملين ، وضمان مورد كفء من القوى العاملة يمكن الإختيار منها لشغل الوظائف في المستويات العليا بأفضل العناصر التي تؤهلها خبراتها وكفايتها مع الإبقاء ككل في حالة معنوية مرتفعة.

ثانيا : يُعد نظام الترقية وسيلة مشروعة للموظف العام في تحقيق مكاسب مادية تؤدي إلى تحسين حالته المعيشية ، حيث أن زيادة المردود المادي سيرفع من مستواه المعيشي والإجتماعي ، ومن المعلوم أن الراتب الجيد يعتبر من أهم العناصر لرفع الروح المعنوية لدى الموظفين على إختلاف درجاتهم الوظيفية للقدرة على تلبية حاجاتهم الأساسية والضرورية ، لأن الموظف الذي يعمل في ظروف مادية صعبة يلجأ للقيام بأعمال قد تتعارض مع أخلاقيات الوظيفة العامة لذلك يستلزم أن يصاحب الترقية الحافز المادي الملائم الذي يترك الأثر الطيب في نفسه.

ثالثا: يهدف نظام الترقية بتحقيق شعور الموظفين بالآمان والطمأنينة والإستقرار في عملهم داخل المرفق العام بما يتحقق لهم من تقدم وظيفي مستمر دون الحاجة للبحث عن فرص عمل أخرى ذلك أن الترقية مقترنة دوما بزيادة الراتب على الأغلب.

الفرع الثالث : أهداف الترقية بالنسبة لمتلقي الخدمة

تحقق ترقية الموظف العام إلى جانب الأهداف المتعلقة بالمرفق العام الذي يعمل فيه ، وإلى جانب الأهداف المتعلقة به شخصيا ، مجموعة من الأهداف بالنسبة لمتلقي الخدمة التي يقدمها المرفق العام تتلخص بما يلي [2]:-

أولا : إذا كان نظام الترقية يعمل على تحفيز الموظفين للسعي الدائم لتطوير كفاءاتهم وخبراتهم ، والإخلاص والتفاني في العمل الوظيفي للإرتقاء بالعمل الإداري للوصول لأعلى الدرجات

---

[1] ابو جابر ، جلوريا (2001)، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة ،مرجع سابق ، ص 44

[2] ابو جابر، جلوريا (2001)، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة ،مرجع سابق ، ص 46

الوظيفية ، فإن هذا الأمر يوفر لمتلقي الخدمة المتعاملين مع الجهاز الإداري جوا ملائما للحصول على أفضل الخدمات بيسر وسهوله ، وهذا ما سيؤدي بالنهاية لإزدهار المجتمع ورفاهيته وتحسين مستوى الخدمة العامة وتقديمها على أكمل وجه.

ثانيا: إنخفاض ملموس وواضح في عدد الشكاوى المقدمة من متلقي الخدمة وذلك من خلال قيام الموظفين بأعمالهم على أتم وجه ، لشعور الموظف بأنه لم يظلم من نظام الترقية المعمول به في مؤسسته التي ينتمي اليها .

ثالثا: عندما يقوم المرفق العام بدوره من خلال كادره البشري المؤهل ، فإن ذلك يخلق شعورا لمتلقي الخدمة بالمواطنة الصالحة ، فيكونون المبادرون في الحفاظ على المرفق العام باعتباره من الممتلكات العامة.

خُلاصة القول أن الترقية في إطار الوظيفة العامة يمكن أن تحقق في نفس الوقت كل من مصلحة المرفق العام و الموظف العام و متلقي الخدمة ، ولهذا فانه لابد أن تقوم الترقية على أسس سليمة ومعايير واضحة تكفل تحقيق الأهداف سابقة الذكر، وهذا ما سنعالجه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الثاني

معايير الترقية في الوظيفة العامة

أيا كان نظام الترقية المتبع لدى جهة الإدارة ، فإنه من الضروري أن يستند إلى أسس سليمة ، ليس فقط من الناحية الفنية ، ولكن أيضا من ناحية كسب رضا العاملين بذلك النظام المتبع و بما ينعكس عليهم بالشعور بعدالته وموضوعيته وعدم إتباع الميول والأهواء التي تؤدي إلى المحاباة وانعدام للعدالة ، فعدم رضا العاملين وشعورهم بانعدام العدالة يؤدي حتما إلى هبوط في معنوياتهم وتراخي في أدائهم لاختصاصاتهم الموكلة إليهم بما يؤثر بالنتيجة على أداء المرفق العام ككل ، كما يغرس بذور الحقد والغيرة بين الموظفين مما يؤثر سلبا بالنهاية على الجهاز الإداري في الدولة.

ولما كان من الضروري بمكان إيجاد التوازن بين إحتياجات الإدارة لشغل وظائفها الشاغرة وأيضا رعاية الجانب الإنساني والحاجات المعنوية للعاملين في الترقي وصولا لأعلى درجات السُلم الوظيفي كان لابد من إيجاد أسس سليمة تقوم عليها الترقية كنظام متكامل ،وتتم الترقيات وفقا لمعيار الأقدمية أو معيار الكفاءة أو معيار الخلط بين الأقدمية والكفاءة ، وسنتناول هذه المعايير تباعا :-

المطلب الأول

الترقية بالأقدمية

الترقية على أساس الأقدمية هي عبارة عن نقل أقدم موظف من درجة إلى أخرى أعلى منها ، بشرط أن لا تكون كفايته تقل عن حد معين ، أي أن كل من يؤدي عمله بحالة مُرضية من الموظفين يكون أهلا للترقية ، فالأساس الذي يقوم عليه هذا المعيار هو افتراض أن الأقدمية هي قرينة على استحقاق الترقية [1] .

[1] زكي ، اسماعيل (1977) ،ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتاديب ،لم يذكر دار النشر جامعة القاهرة ،ط1 ،ص 82

وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه:" ولئن كانت الترقية بالأقدمية المطلقة ليست حقا للموظف يؤول إليه تلقائيا ، بل مناطها الصلاحية للوظيفة المرقى إليها وتقدير ذلك من الملائمات المتروكة للإدارة وفقا لملابسات كل حالة في ظل رقابة القضاء الإداري" [1].

ويُحقق معيار الأقدمية كأحد الأساليب المتبعة في الترقية إلى اطمئنان للموظف العام ، وانبعاث روح الثقة في داخله ، حيث ينتاب الموظف الشعور بأن ترقيته للوظيفة الأعلى مسألة وقت ليس إلا، ومعظم الموظفين يفضلون هذا الأسلوب لإنعدام المحسوبية أو تعسف الإدارة ومحاباتها لأحد الموظفين.

ويرى البعض أن معيار الترقية بالأقدمية يحقق المزايا التالية[2]:

- تحقيق العدالة والموضوعية لجميع الموظفين لأن هذا المعيار يطبق على الجميع بشكل مجرد وعام ، وبالتالي يعمل الجميع دون خوف أو قلق على مستقبلهم .

- يُشجع هذا المعيار الإدارة ويجعلها حريصة على الإهتمام بالموظفين وتقوم بتوفير التدريب اللازم لهم في حال شغل أي وظائف جديدة.

ورغم المزايا التي تم ذكرها للأقدمية كمعيار لنظام الترقية إلا أن لهذا المعيار العديد من السلبيات تتلخص بما يلي [3]:

- يؤدي إتباع هذا الأسلوب في الترقية إلى تراخي وقلة في اجتهاد الموظف لمباشرة اختصاصاته ، لما يتكون لديه من قناعة تامة بان الترقية أمر بديهي وحق مفترض ، وهذا بدوره يؤدي إلى خلل في سير المرفق العام بإنتظام وإضطراد.

- تفعيل هذا المعيار يؤدي إلى قتل الإبداع وخلق الأفكار البناءة لدى الموظفين لشعورهم بتساوي الموظف المبدع الخلاق مع قرينه الموظف العادي عند إجراء الترقيات.

[1] المحكمة الادارية العليا قي الطعن رقم 299 لسنة 4 ق عام 1980 والطعن رقم 595 في 28 نوفمبر 1982.

[2] جعفر ، محمد انس , و جعفر، اشرف انس (2013) الوظيفة العامة : دار النهضة العربية ،ط3 ،ص 135

[3] جعفر ، محمد انس (1973) ، نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها في فاعلية الادارة ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، ص 144

- تتجاهل الأقدمية الإستعدادات الفطرية والفروق الشخصية بين الموظفين وهذا غير سليم من ناحية عملية ، حيث أن الأفراد يختلفون ويتفاوتون من حيث الأفكار والقدرات خلال مدة خدمتهم الوظيفية.

لكل هذه العيوب فإننا لا نجد تطبيق عملي مطلق ووحيد لفكرة الأقدمية كمعيار للترقية في أغلب التشريعات ، ويرى الباحث أن تلك العيوب والإنتقادات التي إعتورت معيار الأقدمية كأساس في الترقية تجعله يفقد جوهرة كمعيار وحيد وأساس في عملية الترقية ، وإنما يمكن الإعتماد عليه كعنصر من عناصر عملية الترقية والتي يدخل في إتمامها العديد من العناصرالأخرى كتقرير الأداء السنوي والدورات التدريبية وغيرها ، وخاصة في الوظائف الإشرافية والقيادية.

المطلب الثاني

الترقية على أساس الكفاءة

تعني الترقية بالإختيار أو الترقية على أساس الكفاءة حق الجهة الإدارية بترقية الموظفين لا على أساس أقدميتهم ، ولكن على أساس آخر يرجع إلى السلطة التقديرية لجهة الإدارة، وغالبا ما يكون معيار الترقية بالاختيار هو معيار الكفاءة والجدارة [1].

وتكون الترقية طبقا لهذا المعيار وفقا للكفاءة أو الإمتياز ، فلا يُرقى الأقدم في شغل الدرجة ، بل يرقى الأكفأ سواء كانت له الأقدمية على زملائه أم لا ،والأصل أنه لا يجوز ترقية الأحدث وتخطي الأقدم إلا إذا كان الأحدث أكفا من الأقدم ، فإن تساويا في الكفاءة وجب ترقية الأقدم ، على أن تكون الكفاءة ثابتة ووفقا لأسس موضوعية ، وتتميز هذه الطريقة بإعتمادها على الفاعلية والكفاءة بدلا من الأقدمية ، الأمر الذي يعطي فرصة للممتازين من العاملين في التقدم لشغل المناصب الإدارية القيادية ، ويولد بالنتيجة حالة من التنافس بين الموظفين وفاعلية في الأداء[2].

فهذا الأسلوب يمتاز بأنه يبث روح المنافسة بين الموظفين بحيث يتفانى كل منهم في أداء عمله ويبذل قصارى جهده عسى أن يرقى عن طريق الاختيار ، ولكن يعيب هذا الأسلوب إتباع الإدارة

[1] السنوسي ، محمد صبري (1998)، وسائل النشاط الاداري ، دار النهضة ،ط1 ،ص 171

[2] رسلان، انور محمد ،(1998) ، الوسيط في القانون الاداري ،مرجع سابق ،ص 221

في بعض التشريعات الوظيفية أساليب غير سليمة للمفاضلة بين المتنافسين [1]، كما أنه يستند في بعض الأحيان على اعتبارات شخصية وليست موضوعية بحيث يتم كتابة التقارير السنوية وفقا لطبيعة العلاقة الشخصية بين المدير والموظف[2].

وباستعراض نصوص نظام الموظفين في البنك المركزي رقم (62) لسنة 2001 نجد انه قد اقتصر ترقية موظفيه على أسلوب الكفاءة فقط وعبر عنه بمصطلح التنافس ، ولم يعتد بالمطلق بالأقدمية [3].

وللخروج بمعيار سليم يستلزم تقييد سلطة الإدارة في هذا السياق وذلك بوضع مقياس عام ومجرد يتم على أساسه الاختيار ويوجد في هذا الصدد ثلاث طرق لقياس الكفاءة الإنتاجية للموظف وهي الامتحانات والوضع تحت التجربة والتقارير السنوية.

الفرع الأول : الامتحانات

تُعد الإمتحانات أحد أهم الأساليب المتبعة لقياس كفاءة وجدارة الموظف ، وتعتبر مؤشرا ودليلا واضحا على مدى صلاحيته للترقية ، فالهدف الأساسي للإمتحانات هو كشف حصيلة الموظف العلمية وبيان مقدار مخزونه العلمي وعن الخبرات التي إكتسبها من وظيفته الحالية[4].

وللإمتحانات العديد من الأشكال ، فمنها ما هو مفتوح ومنها ما هو مغلق ، فالإمتحانات المفتوحة ، تلك التي تقوم على أساس منافسة موظفي الوحدة الموجود فيها وظائف شاغرة مع غيرهم من خارج تلك الوحدة وممن يعملون في وحدات إدارية أخرى ، ومن ميزات الإمتحان المفتوح أنها تضمن الحصول على أكفا الموظفين للعمل في الوظيفة الشاغرة ، إلا أن هذا الأسلوب له مساوئ من خلال بث روح التذمر والتراخي من قبل الموظفين داخل الوحدة في حال تمت ترقية موظف من خارج تلك الوحدة إليها وحصوله على تلك الوظيفة الإشرافية.

---

[1] خاطر ، شريف يوسف ،(2009) ، الوظيفة العامة دارسة مقارنة ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،ص 150

[2] بطارسة سليمان ، (1997) ، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية مرجع سابق ، ص 158

[3] انظر المادة رقم (2) من تعليمات وأسس المشاركة بالتنافس لملئ الوظائف الشاغرة في البنك المركزي الأردني والتي تنص "مع مراعاة ما ورد بالمادتين (25) و(26) من نظام الموظفين في البنك المركزي لا يجوز إشغال أي وظيفة شاغرة في البنك إلا وفقا لما جاء بهذه التعليمات وعلى أساس التنافس "

[4] ابو جابر ، جلوريا منير (2001) ، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 54

أما الامتحانات المغلقة أو المقيدة فتقتصر على الموظفين الموجودين بالوحدة ذاتها التي يوجد بها الوظيفة الشاغرة ، أي أنها تقوم على المنافسة المحدودة بين الموظفين في الوحدة فقط [1].

ويرى الباحث أن نوعي الامتحانات سابقة الذكر المفتوحة والمغلقة لا تصلح أن تكون أساسا وحيدا لقياس كفاءة الموظفين وانتخاب أفضلهم ، فهذه الوسيلة قد تصلح للوظائف البسيطة الروتينية ،ولكنها لا تصلح للوظائف القيادية والإشرافية ، حيث أن متطلبات إشغال هذه الوظائف القيادية توجب على الموظفين التمتع بمواصفات خاصة لا تتوافر لكل الموظفين ، لأن عناصر القيادة والإشراف لا نتيقن منها إلا على الصعيد التطبيقي وذلك من خلال تولي الوظيفة ومباشرة الاختصاصات من قبل الموظف ، فالامتحان لا يُعطي الانعكاس الصحيح دوما ان الموظف أفضل المتنافسين، وهذا النوع من التقييم معمول فيه في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية.

الفرع الثاني : الوضع تحت التجربة

هذا المعيار أساسه قيام الموظف بصفة مؤقتة بمهام الوظيفة الجديدة التي سيرقى إليها ، وذلك على سبيل التجربة لفترة معينة حتى يتم التثبت من صلاحية الموظف لإشغال الوظيفة المرقى إليها ، وبناء على هذه المدة ، إما أن يصار إلى تثبيته بشكل نهائي بالوظيفة الجديدة وذلك لإثبات كفاءته بأدائه المهام المنوطة به أو يعاد إلى وظيفته السابقة لعدم جدارته وكفاءته .

يكشف الوضع تحت التجربة عن العديد من الصفات غير المعروفة أو الظاهرة في الموظف العام من حيث مدى تحمله للمسؤولية ومهاراته الفعلية ، إلا أن هذه الميزة لا تنفي الصورة المصطنعة لهذا المعيار في كثير من الأحيان ، إذ أن الموظف يعلم بأنه موضع مراقبة دائمة لكل خطأ فيبذل قصارى جهده ليخفي الصورة الحقيقية لطبيعة قدراته وصفاته حتى يحصل على مبتغاة وهو الترقية ، ثم لا يلبث أن يعود لسيرته المعتادة [2]، ولا بد من الإشارة في هذا الصدد أن هذا النوع من التقييم لمعيار الكفاءة معمول فيه فقط في جمهورية مصر العربية.

---

[1] الطماوي ، سليمان ، (1973) ، الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ط1 ص 573

[2] جعفر ، محمد انس (1973) ، نظم الترقية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 180

الفرع الثالث : التقارير السنوية

تُعرف التقارير السنوية بأنها تحليل دقيق لما يؤديه الموظف من واجبات وما يتحمله من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها ، ثم تقييم هذا الأداء تقييما موضوعيا وفقا لنظام كامل يسمح بتسجيل عمل كل موظف ، ووزنه بميزان دقيق وعادل لكي يكون التقدير في النهاية ممثلا لحقيقة وضع الموظف ومدى كفاءته في العمل وذلك خلال فترة زمنية محددة وهي سنة [1].

ويجب أن تكون القاعدة بالنسبة للتقارير هي العلانية إلى حد ما ومفادها إعلان الموظف بنتيجة تقريره بواسطة رؤساءه حتى يعرف كل موظف مستوى كفايته[2] ، وتطبيقا لمبدأ العلانية يكون لكل موظف الحق في التظلم من التقرير والطعن به أمام المحاكم المختصة ، ويلاحظ أن تشريعات الوظيفة العامة تكاد تجمع على الأخذ بنظام التقارير السنوية إما كعامل رئيسي لقياس كفاءة الموظف ، وإما بدور مساعد بجانب طرق أخرى تتبع لقياس كفاءة الموظف كالوسائل التي سبق وتم ذكرها ، فالتقارير تعتبر هي العنصر المشترك لقياس كفاءة الموظف [3]، بقي أن نشير في هذا السياق أن هذه المعيار معمول فيه في كل من الأردن ومصر.

المطلب الثالث

الترقية على أساس الجمع بين الأقدمية والكفاءة

بالنظر إلى سلبيات كل من معياري الأقدمية والكفاءة لجأت غالبية التشريعات الوظيفية إلى الخلط ما بين المعيارين وأخذ إيجابيات كل معيار ، وعكسه على عملية الترقية للحصول على أفضل العناصر البشرية وتشجيع الكفاءات ، وبذات الوقت إحترام العلاقات الإنسانية بين الموظفين وعدم إثارة الحقد والبغضاء بين الموظفين[4].

---

[1] رسلان ، انور (1998) ، الوسيط في القانون الإداري مرجع سابق ، ص71

[2] انظر المادة 70/ج. من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 "يكون إعداد تقرير الأداء السنوي النهائي مكتوماً غير أنه يجب اطلاع الموظف على تقرير أدائه السنوي إذا كان تقديره النهائي بدرجة ضعيف أو متوسط بعد تاريخ اعتماده مباشرة للاعتراض عليه ويحق لجميع الموظفين الاطلاع على نتائج تقاريرهم بعد مضي شهر من تاريخ إيداع كشوفات نتائج التقارير السنوية في الديوان"

[3] جعفر ، محمد انس و جعفر ، اشرف انس (2013) ، الوظيفة العامة مرجع سابق ، ص 145

[4] الطماوي ، سليمان، الاسس العامة لنظم الترقية والترفيع(1968) ، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية ، العدد 33 القاهرة ،ص 7

والتوفيق بين المعيارين يتم غالبا من خلال الترقية على أساس الأقدمية في الوظائف التي تقع في أدنى السُلم الوظيفي ،أما الوظائف الإشرافية فيتبع بشأنها أسلوب الجمع بين معيار الأقدمية والإختيار (الكفاءة)، لما لهذه الوظائف من متطلبات ومهارات ومؤهلات لا تتوافر بأي موظف ، على أن يتم تحديد نسبة معينة لمعيار الاختبار وضمن أسس سليمة .

وعليه نجد أن أسلوب الجمع بين الأقدمية والإختيار وهو الأسلوب الأفضل للترقية ، ذلك أنه يكفل تحقق المصلحة العامة بتحقيق التوازن بين مصلحة الموظف والإدارة على أداء مهامها ، إذ تضمن للموظف الحصول على ترقيته المستحقة بالأقدمية خلال مدة خدمته بالوظيفة عبر التدرج ، وفي ذات الوقت تتيح الفرصة أمام الموظف الكفء للترقية بالإختيار للوصول للفئات الوظيفية العليا ، كما تضمن للإدارة حسن سيرالمرفق العام من خلال الحصول على أداء فعال وإنتاجية أكبر في العمل من قبل الموظفين المتنافسين للحصول على الترقية [1].

وباستعراض نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 نجده قد أخذ بمعياري الأقدمية والكفاءة ، وعلى نحو يوازن بين أحقية الموظف بالترقية لخدمته في درجته الوظيفية فترة من الزمن وكذلك إتاحة فرصة للموظف المتميز للوصول للوظائف الإشرافية والعليا ، وكذلك تحقيق مصلحة المرفق العام بإيصال أفضل العناصر البشرية وبما يعود بالنفع على متلقي الخدمة[2].

أما بخصوص موقف المشرع المصري فبالرجوع إلى المادة (29) من قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 والتي نصها " مع مراعاة إستيفاء الموظف لشروط شغل الوظيفة المرقى إليها ، تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة بالتعيين من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها ، وتكون الترقية للوظائف التخصصية من المستوى (ب) بالإختيار على أساس بيانات تقويم الأداء وما ورد في ملف الخدمة من عناصر الإمتياز ، وتكون الترقية للوظائف التخصصية الأخرى بالإختيار في حدود النسب الواردة في الجدول رقم (1) المرفق بالقانون ، وتكون الترقية لباقي الوظائف بالأقدمية " .

[1] انظر للمزيد من التوضيح الى الغنيمي ، زينب (2001) ، ترقية الموظف العام في فلسطين ، رسالة ماجستير ، جامعة القدس ، ص 55 و الطماوي ، سليمان (1973) نظرية المرفق العام وعمال الادارة العامة ، الكتاب الثاني ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ص 357 "ويرى العميد سليمان الطماوي ان أسلوب الجمع بين الاقدمية والاختيار هو الأسلوب الأصح ، وذلك بتخصيص نسبة معينة في كل درجة للترقية على أساس الاختيار بما في ذلك الدرجات الدنيا والوسطى".

[2] انظر للمزيد من التوضيح الصفحات رقم 13 و14 من الهامش في هذه الدراسة

ويرى الباحث أن أغلب التشريعات الوظيفية لا تأخذ بمعيار الأقدمية المطلقة ولا تأخذ بمعيار الإختيار كوسيلة مطلقة أيضا بل أنها تمازج بين الأسلوبين.

المبحث الثالث

الرقابة على الترقية في الوظيفة العامة

يتكون هذا المبحث من مطلبين ، نتناول في الأول الرقابة الإدارية على عملية الترقية ، في حين يعالج الآخر الرقابة القضائية على عملية الترقية.

المطلب الأول

الرقابة الإدارية

تُعرف الرقابة الإدارية بشكل عام بأنها تلك الرقابة التي تقوم بها الإدارة ذاتها وتباشرها على أعمالها ، فتراقب الإدارة نفسها بنفسها للتأكد من مطابقتها لمبدأ المشروعية وملائمتها للظروف المحيطة ، وذلك بهدف ضمان إنتظام تقديم الخدمات العامة للمواطنين، إضافة إلى حسن تنفيذ القوانين والأنظمة ، وإحترام الواجبات الوظيفية [1].

فالرقابة الإدارية تتسم بالعمومية والشمول ، وبالتالي قد تنطوي على رقابة الأعمال من جهة ، وقد تكون الرقابة على أشخاص من جهة أخرى ، ومن بين الرقابة على الأشخاص الرقابة على قرارات الترقية التي تعتبر وبحق أهم القرارات الخاصة بالموظف العام ، وعلى هذا الأساس ،فإن الرقابة عليها تتمحور حول مدى استيفاء المرقى لشروط الترقية حتى يكون قرار الإدارة سليما صحيحا ومتفقا والقانون[2].

فالرقابة الإدارية كمدلول قانوني تعني " الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدد إختصاصها قوانين ولوائح عامة ، كما تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح"[3].

---

[1] الجرف ، طعيمة (1984) رقابة القضاء على اعمال الادارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص 22

[2] محمد ،حسين عبد العال (2004) ، الرقابة الادارية على الجهاز الاداري للدولة بين علم الادارة والقانون الاداري : دار الفكر العربي ،الاسكندرية ، ص 176 ما بعدها

[3] الجهني ،عيد مسعود (1992) ، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ص 40

وقد تطورت أهمية الرقابة الإدارية مع تطور الدولة وعلى كافة الأصعدة ، حيث أصبحت الدولة تتدخل في مختلف مناحي الحياة مما يتطلب بالضرورة توفير أجهزة إدارية تعمل على إنجاز الأعمال المناطة بها بكفاءة وفاعلية ، مع خضوع هذه الأجهزة للرقابة والمحاسبة للتحقق من قيامها بعملها على أكمل وجه[1].

وهنالك جُملة من الأهداف التي تسعى لتحقيقها الرقابة الإدارية وتتمثل بالتأكد من إلتزام كافة الأجهزة الحكومية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها وواجباتها المنوطة فيها ، وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية ، بالإضافة إلى ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم ، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا للأفراد تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها تحقيق الصالح العام ، ومن هنا تبرز أهمية دور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من إساءة استعمال هذه الحقوق والإمتيازات ومن جملة الأهداف التي تحققها الرقابة الإدارية بأنها تؤدي إلى كشف الإنحراف الإداري المتمثل بإستغلال السلطة لتحقيق أهداف شخصية بعيدة عن المصلحة العامة[2].

و يُعتبر قرار الترقية من القرارات المهمة التي تخضع للرقابة الإدارية والتي تكون إما رقابة داخلية ذاتية (تلقائية) ،أو رقابة بناء على تظلم، بالإضافة إلى الرقابة الإدارية الخارجية .

وتتحقق الرقابة التلقائية عندما تقوم الإدارة من تلقاء نفسها بمراجعة أعمالها للتأكد من مشروعيتها ومدى ملائمتها ، ويتم ذلك من خلال ذات الموظف المختص الذي صدر عنه الفعل أو التصرف ، أو من خلال رئيسه الإداري بإعتباره المسؤول الأول عن أعمال مرؤوسيه ، وتتم الرقابة التلقائية نتيجة التقارير التي يقدمها الموظفون المختصون بالتدقيق والرقابة عن أعمال إدارتهم وبيان مدى إتفاقها مع مبدأ المشروعية [3].

وفي مصر ، يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بواجب الرقابة الإدارية على قرارات شؤون العاملين بصفة عامة ، حيث يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة على صحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر ، أما الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فيقع على عاتقه الرقابة والإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة

---

[1] قبيلات ، حمدي (1998) ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، مطبعة الأرز ، ص 41، عمان

[2] خليل ، محسن وعصفور ، سعد (1980) ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص 23.

[3] جمال الدين ،سامي (1992) ، القضاء الاداري والرقابة على اعمال الادارة :دار الجامعة للنشر، القاهرة ،ص 204

بالعاملين وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لها ، وتختص أيضا الإدارة المركزية للتفتيش والمتابعة بالكشف عن المخالفات والعقبات القائمة في سبيل تنفيذ قوانين الخدمة المدنية وبيان القصور واقتراح أوجه المعالجة وإجراء التفتيش الدوري والمفاجئ ، وهناك تعاون وتوازي لمهام كل من الجهازين السابقين لضمان فاعلية الرقابة على الترقية بالأخص حيث أن الرقابة على النواحي القانونية تستلزم بالضرورة رقابة مالية [1].

أما في الأردن فإلى جانب الرقابة الإدارية الداخلية فهنالك رقابة إدارية خارجية ، يمارسها بشكل أساسي ديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة، حيث يمارس ديوان الخدمة المدنية المراقبة على التعيين بالوظيفة العامة ، ووضع شروط ترقية الموظف العام ، ويمارس الديوان رقابته اللاحقة عن طريق التأكد من مدى مطابقة القرارات الخاصة بشؤون الوظيفة العامة مع القوانين والأنظمة المعمول بها ، وهذه الرقابة تكشف عن مواقع الضعف والخلل في أداء الجهاز الإداري في الدولة [2].

إن الهدف الرئيس من ديوان الخدمة المدنية هو إنشاء جهاز محايد للخدمة المدنية بعيدا عن الخضوع للضغوط السياسية والاجتماعية ، ووضع قواعد قانونية موضوعية تركز على التعيين حسب الكفاءة والإستحقاق واحترام مبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وربط عملية التدريب بديوان الخدمة المدنية ، وتتمثل أهم صلاحيات الديوان من خلال الأشراف على تنفيذ أنظمة الموظفين ، والنظر في تحديد عدد الموظفين ودرجاتهم في الوزارات حسب ما تقتضيه ضرورات العمل ، إضافة لوضع الأنظمة اللازمة للامتحانات التي تجري من أجل التعيينات في الخدمة المدنية على أساس تنافسي ، إضافة الى الأصول واجبة الإتباع في الترفيعات [3].

أما بخصوص ديوان المحاسبة ، والذي تم أنشاؤه بالقانون رقم (28) لسنة 1952 فهو جهة إدارية خارجية تتولى الرقابة على نشاط الإدارة ومن مختلف الجوانب ، حيث يعتبر الديوان وبموجب المادة رقم (2) من القانون دائرة مستقلة ، ليتسنى له تحقيق أهدافه ومهامه المنوطة به والقيام بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتصحيح أخطاءها من أجل تحقيق الغاية الأساسية التي أنشئ لأجلها والتي تتمثل بالمصلحة العامة.

---

[1] جعفر ، محمد انس (1973) ، نظم الترقية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 364 وما بعدها ,

[2] القاضي ، وليد (2012) ، ترقية الموظف العام دراسة مقارنة : دار الثقافة للنشر ، عمان ، ص 304

[3] بطارسة ، سليمان (1997) ، نظام الوظيفة العامة في المملكة الاردنية الهاشمية ، مرجع سابق ، ص 86 وما بعد

وقد حدد القانون نطاق رقابة ديوان المحاسبة ليشمل الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والمجالس البلدية ومجالس الخدمات المشتركة وأي جهة يقرر مجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة بتدقيق حساباتها إذا كانت أموال هذه الجهة تأخذ حكم الأموال العامة أو أن جبايتها تمت بموجب أحكام القانون وبالإضافة إلى الشركات التي تملك الحكومة ما نسبته (50%) فأكثر من أسهمها[1].

ولرئيس ديوان المحاسبة ان يطلع على جميع التقارير والمعلومات الواردة من المفتشين سواء اكانوا ماليين او اداريين وله تعلق بالامور المالية والادارية وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالامور المالية والادارية وان يطلب تزوده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وايضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس باعمال دائرته [2].

المطلب الثاني

الرقابة القضائية

لتحقيق الحماية للموظف العام من تعسف الإدارة بإصدار قرارات ترقية لا تتفق والقانون ، حرصت التشريعات ذات العلاقة ، على توفير الحماية القانونية للموظف ، وذلك بإخضاع كافة القرارات الإدارية ومنها قرار الترقية لرقابة القضاء ، ومن خلال هذه الحماية ، فإن المحكمة تبسط رقابتها وتعمل على تفحص مشروعية القرار أي كان ومدى إتفاقه والقانون ، حيث يلزم أن تكون كافة تصرفات الإدارة وأعمالها تتوافق مع مبدأ المشروعية ، فالموظف العام له الحق بالطعن بالقرارات المشوبه بأي عيب من عيوب القرار الإداري ، على إعتبار أن جهة القضاء هي جهة محايدة وتسعى دوما إلى تحقيق العدالة بين الموظفين.

وتعرف الرقابة القضائية بأنها الرقابة التي تباشرها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتعتبر رقابة القضاء من أفصل أنواع الرقابة على مشروعية القرار الإداري المتخذ لما فيها من مزايا تتعلق بما يتوافر لدى القاضي من عقلية قانونية خاصة تجعله يفصل بين الخطأ والصواب من رجل الإدارة ، إضافة إلى بُعد القاضي عن المؤثرات الإدارية داخل الجهاز الإداري مما

---

[1] المادة رقم (4) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952

[2] المادة رقم (14) من قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952

يجعله جهة محايدة لتصويب خطا الإدارة إن وجد ونضيف أيضا للإلزامية التي يتمتع بها الحكم القضائي باعتباره عنوان للحقيقة واجب إتباعه[1].

وتختلف الجهة القضائية التي تباشر على القرارات الإدارية المتعلقة بالترقية بإختلاف النظام القضائي المتبع في الدولة ، حيث تنقسم الدول بصدد تنظيم السلطة القضائية إلى نظامين رئيسين : الأول وهو النظام الموحد والمطبق في الدول ذات النظام الأنجلوسكسوني كالولايات المتحدة وبريطانيا ، والثاني هو النظام المزدوج والمطبق في فرنسا ومصر والأردن ، حيث يوجد نوعين من المحاكم ، محاكم عادية تختص بنظر المنازعات بين الأفراد ومحاكم إدارية تختص في المنازعات التي تنشأ بين الموظفين والإدارة [2].

وفي الأردن تبنى المشرع نظام القضاء المزدوج وخصص قضاء إداري مستقل للنظر بالطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية ومنها الترقية، وقد صدور مؤخرا قانون القضاء الإداري الجديد والمستند للمادة (100) من الدستور الأردني وهو القانون رقم (27) لسنة 2014 ، وذلك بديلا عن قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 ، وقد بين القانون الجديد طريقة تشكيل المحاكم الإدارية وإختصاصاتها وآلية انعقادها وكافة الأمور المتعلقة بتنظيمها ، حيث نصت المادة (3) من القانون على إنشاء محكمتين وهما المحكمة الإدارية و المحكمة الإدارية العليا ، وبينت المادة رقم (5) إختصاصات المحكمة الإدارية ومن بينها النظر في مشروعية القرارات المتعلقة بالموظف العام بما في ذلك القرارات المتعلقة بالترفيع.

وفي مصر حدد قانون مجلس الدولة إختصاصات المجلس ومن بينها النظر في مشروعية القرارات المتعلقة بالترقية[3].

وعند الطعن بأي قرار إداري مما يدخل الطعن به ضمن إختصاص القضاء الإداري وقبل تطرق المحكمة لموضوع الدعوى فإنها تتأكد أولا من توافر متطلبات عناصر القرار الإداري ،

---

[1] طلبه ، عبدالله (1980)الرقابة القضائية على اعمال الادارة دمشق ، دون دار نشر ، ص 50

[2] الشوبكي ، عمر (2007) الرقابة حول أعمال الإدارة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ص 43 وما بعدها

[3] انظر المادة رقم (10) من قانون قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 والتي تنص " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية : أولاً : الطعون الخاصة بانتخابات المجالس المحلية . ثانياً : المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم . ثالثاً : الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة **أو الترقية** أو بمنح العلاوات

وفيما إذا كان للطاعن مصلحة للطعن بالقرار ، وهل تم الطعن خلال المدة المحددة للطعن بالقرارات الإدارية.

وبعد التحقق من توافر شروط قبول الدعوى ، تقوم المحكمة بالبحث في مدى مشروعية القرار محل الطعن من حيث الإختصاص (صدور القرار من الجهة المختصة) ،أو من حيث الشكل والإجراءات،أو من حيث إتفاق القرار مع القانون ، أو من حيث قيامه على سبب موجود وصحيح ، أو من حيث سعي مصدر القرار إلى تحقيق المصلحة العامة.

وفي سياق الحديث عن رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية ،فإنه يحق للموظف الطعن بقرار ترقية غيره في حال تم تخطيه بالترقية ،حيث أنه لا يجوز تخطي الموظف الذي استوفى كافة الشروط من قائمة المرشحين للترفيع ،إلا لأسباب تحول دون ترفيعه سيصار إلى شرحها لاحقا تعود إما لإحالته لمحاكمة تأديبية أو جنائية أو أسباب تعود لأوضاع وظيفية خاصة بالموظف سنتحدث عنها لاحقا.

ويجب التمييز في هذا السياق بين فرضين،الأول يتعلق بالطعن بقرارات الإدارة الضمنية ، والآخر يتعلق بالطعن بقرارات الإدارة السلبية بالتخطي بالترقية فالقرار الضمني معناه إمتناع الإدارة عن إصدار قرار إداري بشأن التظلم الذي يتقدم به صاحب الشأن والذي يلتمس من خلاله أن تصدر الإدارة قراراً جديدا لمصلحته، علما بان الإدارة غير ملزمة قانونا بالرد على هذا التظلم[1].

والسؤال مدار البحث هنا ما مدى بسط رقابة القضاء على تقييم اداء الموظف العام الذي له أثر على الترقية ؟

يرى الباحث أن مظلة القضاء للرقابة على القرار الإداري هو ذلك القرارالمكتمل لأركانه وشرائطه القانونية ، وتقييم الإداء السنوي يعتبرقرارا إداريا مكتمل الأركان ، وعليه يجوز للموظف ان يطعن بتقييم أداءه السنوي إن اقتنع أن الإدارة قد جانبت الصواب ووقتها يكون للمحكمة الإدارية الحق في بسط رقابتها وتفحص مشروعية هذا القرار وإن ثبت ذلك كان القرار المتخذ من جهة الإدارة حريا بالإلغاء ، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بأحد قراراتها فقد قضت " من شان تقدير اداء المستدعي في التقرير السنوي ان يؤثر في المركز القانوني للمستدعي وذلك لتأثير التقارير السنوية في ترقية الموظف اذ تدخل هذا التقارير ضمن معايير

1 السنوسي ، محمد صبري ، وسائل النشاط الإداري ، (الوظيفة العامة – الأموال العامة) ، بدون ذكر دار وتاريخ نشر ، ص 190

الكفاءة ، وعليه فان القرار المطعون فيه وهو تقييم اداء المستدعي بموجب التقرير السنوي هو قرار اداري بالمعنى المقصود في المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 لغايات اختصاص هذه المحكمة بنظر الطعن ويكون الدفع مردودا .

حيث قضت محكمة العدل العليا في أحد أحكامها على أنه " اذا كان المستدعي موظف في وزارة المياه والري في الدرجة الاولى من الفئة الاولى ، ويشغل وظيفة (مساعد امين عام وزارة المياه والري للشؤون الادارية والمالية وقائم باعمال مدير وحدة الرقابة الداخلية بالاضافة لوظيفته) ، وقد وضع له المستدعى ضده امين عام وزارة المياه والري تقدير (جيد) في تقريره السنوي عن سنة 2003 . وحيث ان المستدعى ضده يستمد معايير التقدير من المعلومات الواردة بحق الموظف في تقريره وسجل ادائه واية قيود او ملفات تعود للوزارة وتتعلق بادائه كما يستخلص من المادة (67) وما بعدها من مواد من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 وتعديلاته الباحثة في تقييم الاداء . وحيث ان سلطة المستدعى ضده فيما يقرره من تقدير هي سلطة تقديرية ، ولم يقدم دليل على ان القرار المشكو منه مشوب باي عيب من العيوب التي نعاها عليه المستدعي ، او ان المستدعى ضده اساء استعمال السلطة . فيكون القرار المطعون فيه موافقا للنظام ولتعليمات تنظيم سجل تقييم الاداء الصادرة بموجبه" [1].

[1] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2006/61 (هيئة خماسية) تاريخ 2006/3/15 منشورات مركز عدالة

الفصل الثاني

الموانع العامة للترقية في مجال الوظيفة العامة

تطرقنا في الفصل السابق من هذه الدراسة وبشكل موجز إلى الإطار القانوني للترقية ، وخلصنا إلى أنه متى توافرت الشروط القانونية لترقية الموظف يمكن للإدارة أن تصدر قراراً بترقيته في الوظيفة إلى الدرجة الأعلى ، إلا أن الإدارة قد لا تصدر قرار الترقية ليس لعدم إستيفاء الموظف لمتطلبات ترقيته ، وإنما لوجود مانع من موانع الترقية والتي تحول دون ترقيته.

وتتصف هذه الموانع التي ترتبط بشخص الموظف العام الراغب بالترقية بأنها عوارض مؤقتة لا تتصف بالديمومة ، فالأمر لا يغدو أن يكون إلا إرجاء البت في ترقية الموظف ريثما يتم البت فيما نُسب إليه من مخالفات ،أو أن يتم إزالة المانع الذي لصق به [1]، وهذا يعني أن الموظف لن يحرم من الترقية للأبد ، بل سيحرم منها خلال مدة معينة ، ويستمر هذا الحرمان إلى أن يزول المانع الذي منع عنه الترقية ، ثم إن هذه الموانع التي تحول دون ترقية الموظف العام ينظمها المشرع عادة ويحددها بشروط معينة ، ولهذا لا يجوز للإدارة أن تضيف إليها موانع أخرى لم ترد بالقانون [2].

وتختلف هذه الموانع من دولة إلى أخرى ، وأحيانا داخل الدولة ومن نظام وظيفي إلى آخر ، فما هو مانع من الترقية بدولة ما قد لا يعتبر مانعا في دولة أخرى ، كما أن الحرمان من الترقية يعد عقوبة تأديبية أصلية في بعض الدول ، في حين يكون كعقوبة تبعية في دول أخرى [3].

والموانع العامة التي قد تقف عائقا وتحول دون ترقية الموظف ، هي تلك الموانع التي تتصف بأنها مجردة وعامة ويخاطب بها كافة الموظفين على حد سواء ،ويمكن أن تلحق بأي من الموظفين العمومين وتؤثر على ترقيتهم ، حيث أن كل موظف مُعرض للمسائلة التأديبية سواء أثناء مرحلة التحقيق أو الاحالة للمحاكمة ... الخ ، دون أن يكون قد إرتكب فعلا مخالفة تأديبية ، ولا يكون للموظف أي دور إيجابي لتوافر أي مانع من الموانع العامة من الترقية ، خلافا للموانع

[1] جعفر ، محمد انس و جعفر ، اشرف انس (2013)الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 114

[2] جعفر ، محمد انس (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها على فاعلية الادارة ، مرجع سابق ، ص 323 وما بعدها

[3] العجارمة ، نوفان و القاضي ، وليد (2012) ، اثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الاردني والمصري ، المجلة الاردنية في القانون والعلوم السياسية ، المجموعة 4 ، العدد 3 جامعة مؤته ، ص 2

الخاصة التي ترتبط بشخص الموظف العام ذاته ويكون للموظف دور إيجابي في توافر أي مانع من الموانع الخاصة التي تحول دون ترقيته ، فالموظف العام هو من يطلب إجازة دون راتب ، وهو أيضا "غالبا" من يطلب نقله من الدائرة أو الوحدة التي يعمل بها ، لذلك هذه الموانع الخاصة لا تتوافر على الأغلب أمام جميع الموظفين بل بفئة معينة منهم ، وهذا ما سنوضحه في الفصل الثالث من هذه الدراسة .

وخلال هذا الفصل سنناقش الموانع العامة للترقية في كل من التشريع الأردني ممثلا بنظام الخدمة المدنية النافذ ونظام الموظفين في البنك المركزي ساري المفعول بالإضافة إلى بعض الأنظمة الوظيفية للجامعات الأردنية ومقارنتها بالتشريع المصري ، وذلك من خلال ثلاثة مباحث تعالج على التوالي : التحقيق الإداري و الإحالة للمحاكمة وكف يد الموظف العام عن العمل وعدم استيفاء الموظف متطلبات إشغال الوظيفة المرقى إليها.

المبحث الأول

الـــــتحـــقيـــق الإداري والإحالة للمحاكمة كأحد موانع الترقية

يتكون هذا المبحث من مطلبين تعالج على التوالي موقف المشرع الأردني من أثر التحقيق الإداري والإحالة للمحاكمة على الترقية وموقف المشرع المصري من أثر التحقيق الإداري والإحالة للمحاكمة على الترقية.

المطلب الأول

موقف المشرع الأردني من أثر التحقيق الإداري والإحالة للمحاكمة على الترقية

وسنتناول في هذا المطلب موقف المشرع الأردني من أثر التحقيق الإداري على الترقية (الفرع الأول) ، ثم موقفه من أثر الإحالة للمحاكمة على الترقية (الفرع الثاني) :-

الفرع الأول : التحقيق الإداري

التحقيق في اللغة مصدر الفعل حق بمعنى يقن، وحق الأمر: صح وثبت وصدق ، وحقق الأمر بمعنى تحراه وتثبت منه، والتحقيق هو التثبت من أمر ما، وحقق الأمر بمعنى تحراه وتثبت منه ، وتحقق من حقق وهو التثبت من أمر ما[1]، ويقول الله عز وجل في كتابه العزيز **" أولئك الذين حق عليهم القول في أمم قد خلت من قبلهم من الجن والإنس إنهم كانوا خاسرين "**[2].

أما من الناحية الاصطلاحية، فلم تبين التشريعات ذات العلاقة ما هو المقصود بالتحقيق الإداري، الأمر الذي دفع بعض الفقه والقضاء إلى تعريفه مركزًا على الجانب الشكلي الذي تتخذه السلطة التأديبية بعد وقوع المخالفة بقصد تحديد الأفعال المرتكبة وظروف وأدلة ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة[3].

1. منظور،جمال الدين (2004)، معجم لسان العرب، المجلد الثالث، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، ص176.

2. الآية رقم (18) من سورة الأحقاف .

3. العجارمة، نوفان (2007)، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط1، عمان ، ص 286 .

وعلى الصعيد القضائي عرف القضاء الإداري التحقيق بالقول:" الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لإستبانة وجه الحقيقة وإستجلائها فيما يتعلق بصحة وقوع المخالفة ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحق والصدق والعدالة[1]" ، فهو بهذا المعنى يهدف إلى الوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة إلى الموظف ، وعلى الظروف التي تمت فيها ، وكما يرمي من ناحية أخرى إلى البحث في الأدلة التي تفيد نسبة الوقائع إلى الموظف[2].

فليس هناك تعريف محدد للتحقيق الإداري في التشريعات المنظمة للمساءلة التأديبية للموظفين العمومين [3]، حيث لم يعرف المشرع الأردني المقصود بالتحقيق ، الأمر الذي دفع بعض الفقه إلى تعريف التحقيق بأنه ذلك الإجراء الشكلي الذي تتخذه السلطة التأديبية بعد وقوع المخالفة ، بقصد تحديد الأفعال المرتكبة وأدلة ثبوتها ، وصولا إلى الحقيقة ، وبيان ما إذا كانت تُشكل مخالفة أو جريمة معينة من عدمه ، وبيان شخص مرتكبها[4].

وقيل بأنه مجموع الإجراءات التي تتخذ وفقًا للأصول القانونية من جهة مختصة، بعد ورود المعلومات إليها بإرتكاب مخالفة معينة عن شخص معين، بقصد إثبات أو نفي حقيقة المخالفة التي تخل بالنظام الوظيفي السائد في الجهة الإدارية، وينتهي إما بغلق التحقيق لعدم كفاية الأدلة ضد الموظف المخالف، أو ثبوت إرتكابه المخالفة وفقًا لقواعد الإثبات المقررة قانونًا، والعمل على فرض إحدى العقوبات المقررة قانونًا عليه[5].

ولأهمية التحقيق الإداري فقد نصت التشريعات الوظيفية على وجوبه ، وبينت الأهمية المرجوه منه قبل إيقاع العقوبة على الموظف[6] ، وإذا كان البدء في التحقيق هو إجراء تمهيدي ،فإنه قد

---

[1] انظر حكم المحكمة الادارية العليا الصادر بتاريخ 1985/5/13 ، في الطعن رقم 3285، س 32 ق ،ص 976 (مجموعة الدكتور عطية والفكهاني ،ص 509

[2] محمد ، عبد الفتاح ،(2004)، الموسوعة الشاملة في شرح النظام التاديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكوادر الخاصة ط 2 ، دون دار نشر ، ص 354

[3] الطماوي ، سليمان (1969) ، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق ، مجلة العلوم الادارية السنة الحادية عشر ، العدد الاول لشهر ابريل

[4] محجوب ، ثروت محمود (1994) ، التحقيق الاداري ودور النيابة فيه ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ص 191

[5] القبيلات، حمدي (2010) ، القانون الإداري، الجزء الثاني ،دار وائل للنشر والتوزيع ،عمان ، ص 343.

[6] انظر المادة رقم (56) من قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 والتي تنص " لا يجوز توقيع جزاء على العامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع اقواله تحقيق دفاعه .... " ، وكذلك ما ورد بالمادة رقم (140) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم

يترتب عليه نتائج خطيرة ، ولهذا وضمانا لإستقرار الموظف وعدم تعرضه للإضطراب ، فيجب أن يحاط الموظف المحال إلى التحقيق بكافة الضمانات اللازمة لسلامة التحقيق ولابد من إحاطته بإطار تنظيمي دقيق لتحقيق الغاية المبتغاة والمنشودة منه سواء من قبل الإدارة أو الموظف.

ويلزم إخطار الموظف المحال للتحقيق بالتهمة المنسوبة إليه وبوضوح وإطلاعه على الأدلة المتحصلة وتحديد يوم وتاريخ معين لحضوره أمام لجنة التحقيق ، فقد نصت المادة 140/أ/1 من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه " تهدف الإجراءات التأديبية إلى ضمان حسن سير العمل ..... ولتحقيق هذه الغاية يجب ...أ توفير الضمانات التالية : 1- إعلام الموظف خطيا بما هو منسوب إليه ، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجه إليه "[1].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الأردني قد إستلزم لتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف أن يتم إستجوابه ، وليس دائما التحقيق معه ،فقد جاءت المادة (145/أ) من نظام الخدمة المدنية أنه "1- لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1) الى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد إستجوابه من أي جهة من الجهات المحددة في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام ، ويجوز بقرار من الوزير تشكيل لجنة ، لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس ، تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصدار قرار بشأنها.

2. لا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة تحقيق وفقا لأحكام البند (1) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف " [2].

---

(82) لسنة 2013 والتي نصها " تهدف الاجراءات التاديبية الى ضمان حسن سير العمل ..... ولتحقيق هذه الغاية يجب مراعاة ما يلي

: أ – توفير الضمانات التالية للموظف قبل ايقاع اي عقوبة عليه وهي : 1- اعلام الموظف خطيا بما هو منسوب اليه ، بحيث تتضمن

المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة اليه . 2- تجرد رؤوساء واعضاء لجان التحقيق .... الخ .

[1] المادة رقم (140) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (82) لسنة 2013

[2] انظر الفقرة ب من المادة (145) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (82) لسنة 2013 والتي نصها " ب. يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي:

1. اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها ، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابة أو شفاهة ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة ، كما يسمح له بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق ، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني.
2. أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال.
3. مراعاة الموضوعية والحياد والنزاهة للوصول إلى الحقيقة.

ج. يراعى عند تشكيل لجنة التحقيق المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة أن يكون رئيسها وأعضاؤها بدرجة أو براتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق أو مساوياً لهما ، ويجوز عند الضرورة الاكتفاء بأن يكون رئيس اللجنة بدرجة أو راتب أعلى من درجة أو راتب الموظف المحال إلى التحقيق.

ولقد أكدت محكمة العدل العليا وفي العديد من الأحكام الصادرة عنها على أنه يجب مراعاة إجراء التحقيق قبل إيقاع أي عقوبة تأديبية على الموظف بقولها (إستقر الفقه والقضاء على أن يتم التحقيق في المحاكمات التأديبية في حدود الأصول العامة وبمراعاة الضمانات الأساسية التي يقوم عليها التحقيق، وحكمته بأن تتوافر فيه ضمانة السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة، وأن تكفل به حماية حق الدفاع تحقيقًا للعدالة)[1] ، كما قضت " إستقر الإجتهاد على أنه لا يجوز إيقاع العقوبة على الموظف إلا بعد سؤاله عما أسند إليه، ومواجهته بالمخالفة المنسوبة إليه؛ لأنه يقتضي أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة بمراعاة الضمانات الأساسية، بحيث تكفل للموظف حق الدفاع تحقيقًا للعدالة، وعليه توقيع المستدعي ضده (مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي) عقوبة التنبيه بحق المستدعية قبل إستدعائها ومواجهتها بما هو مأخوذ عليها وإتاحة الفرصة لها بدفع التهمة أو تبريرها فان عدم مراعاة هذه الضمانة الأساسية يجعل القرار حقيقًا بالإلغاء"[2].

ويرى الباحث وفي هذا السياق أن مرحلة التحقيق على إعتبارها مرحلة تقصي وتحري للوقائع وتخلص بحالين، إما نسبة المخالفة المسلكية للموظف أو عدم نسبتها له ويلزم حفظ الموضوع ، ويوصف الحفظ في مثل هذه الحالات بأنه مؤقت لأنه قد تطرأ من الظروف ما يكشف عن مرتكب المخالفة ، كمستند لم يظهر في التحقيق، وظهر بعد الانتهاء منه، ويعد الحفظ في هذه الحالة مؤقتًا؛ لأن نتيجة التحقيق التي تؤدي إلى معرفة الفاعل أو عدم توفر الأدلة على إسناد الفعل لمتهم معين، لا تعد حجة لمتهم قامت الأدلة على إدانته ولو بعد انتهاء التحقيق، فيكون من الضروري معاقبة من تثبت مخالفته.

أما إذا رأت الجهة المختصة بالتحقيق أن الموظف قد ارتكب المخالفة المسلكية المنسوبة إليه، وثبت لها كفاية الأدلة لتوجيه الاتهام ضد الموظف، فإنها ترفع الأمر بإيقاع العقوبة المناسبة إلى الجهة الإدارية المختصة بالتأديب، ونكون هنا أمام احتمالين:إما أن ترفع لجنة التحقيق تنسيباتها للجهة الإدارية الرئاسية التي كلفتها بالتحقيق وذلك في الحالات التي تكون المخالفة

د. تقدم لجنة التحقيق تقريراً مفصلاً بما توصلت إليه من نتائج وتوصيات للجهة التي كلفتها بالتحقيق ولهذه الجهة اتخاذ القرار الذي تراه مناسباً.

1. حكم محكمة العدل العليا رقم (2000/36) تاريخ 2000/9/24، منشور على الصفحة (1916) من العدد 10من مجلة نقابة المحامين لسنة 2001.

2) حكم محكمة العدل العليا رقم (1998/12) تاريخ 1998/5/30،منشور على الصفحة (571) من العدد 1من مجلة نقابة المحامين لسنة 1999.

تستحق عقوبة تدخل في إختصاص السلطة الرئاسية على النحو الذي فصلته المادة (145/أ) من نظام الخدمة المدينة الأردني[1]، أو أن تقوم بإحالة الأمر إلى المجلس التأديبي وذلك في الحالة التي تكون فيها العقوبة الاستغناء عن الخدمة أو الفصل.

إن الإحالة إلى المحاكمة تُعد النتيجة للتصرف في التحقيق ، فالتحقيق الذي تقوم به الإدارة قد ينتهي بحفظ التحقيق ، أو بتوقيع الجزاء ، اذا كان الأمر ضمن إختصاصها ، وبخلاف ذلك فإن الإدارة مخيرة أن تلجأ إلى إحالة الأوراق إلى المجلس التأديبي أو النيابة العامة ، إذ ما ثبت ذلك و إنطوى الفعل على جرم جزائي ، علما أن التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا يكون من اختصاص لجنة يشكلها مجلس الوزراء ، أما في مصر فان الإختصاص ينعقد للنيابة العامة الإدارية[2].

وجرت العادة أن يتم إستجواب الكثير من الموظفين عند إرتكاب مخالفة مسلكية ، فالتحقيق غالبا لا يتم مع الموظف المتهم بشكل منفرد ، بل يشمل العديد من الموظفين ذو العلاقة به ، وذلك لغاية تحميل الموظف المسؤولية ، وقتها إذا سلمنا بأن التحقيق مانع من الترقية ، فهذا يؤدي لحرمان جميع الموظفين الذي يتم التحقيق معهم، على الرغم من عدم توجيه أي تهم لهم وضياع الفرصة عليهم لترقيتهم [3] .

ذلك أن النتيجة التي يُفضي إليها التحقيق مع الموظف تتمثل في احتمالين لا ثالث لهما ، فإما أن يتم كف يده عن العمل ، أو لا يتم كف يده ، ويترتب على كف يد الموظف عن العمل المنع من الترقية والسير بإجراءتها ، فإذا سلمنا بأن مجرد التحقيق مع الموظف يترتب منعه من الترقية ، فإننا نساوي بين الموظف الذي يجري التحقيق معه وتكف يده ، وبين الموظف الذي يحقق معه دون كف يده ، وعلى هذا الأساس يصبح النص بحظر الترقية للموظف المكفوف يده عن العمل لغوا لا فائدة منه ، ما دام المنع من الترقية يتحقق تلقائيا بمجرد التحقيق مع الموظف

حيث أن الموظف الذي يجري معه تحقيق دون أن تكف يده عن العمل يحصل على الترقية أثناء مرحلة التحقيق ،ما لم يوقع عليه جزاء مانع من الترقية ، وقد يرقى ثم توقع عليه عقوبة أشد

---

[1] تنص المادة (145/آ) على أنه (لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ)من المادة (142)من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من(1)إلى(6)من الفقرة (أ)من المادة (141)من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف الا بعد استجوابه.....).

[2] العجارمة ، نوفان و القاضي ، وليد (2012) ، اثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونيين الاردني والمصري ، مرجع سابق ص 5 و6

[3] السليطي ، احمد (2005) ، ترقية الموظف العام في قطر ، مرجع سابق ، ص 306

من تلك التي توقع على مثيله المكفوفة يده ، ومع ذلك يُحرم الأخير من الترقية ، ويحصل عليها الأول على الرغم من الفارق الكبير بالعقوبة ، والسبب ان الأول يحقق معه فقط ، بينما الآخر قد كفت يده عن العمل .

إن المشرع لو أراد أن يرتب على مجرد التحقيق مع الموظف ذات الآثار المترتبة على الإحالة للمجلس التأديبي ومنها الحيلولة من ترقيته ، لنص على ذلك صراحة في التشريعات الوظيفية الناظمة للموضوع كما فعل المشرع الكويتي حيث نص على اعتبار التحقيق مانع من الترقية بصريح العبارة في متن المادة (67) من نظام الخدمة المدنية الكويتي بأنه " لا تجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق".

وعليه في ضوء ما تم إستعراضه يرى الباحث أن التحقيق لا يعتبر مانعا من موانع الترقية في الوظيفة العامة والتي قد تحول دون ترقية الموظف العام .

ولا بد من الإشارة أن هنالك بعض التشريعات تحرم الموظف من الترقية بشكل مباشر إذا تمت إحالته إلى التحقيق، ومن الأمثلة على تلك التشريعات في الأردن نظام الموظفين للأمانة العامة للمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا والمراكز التابعة له وتعديلاته رقم (164) لسنة 2003 والذي نصت المادة (53) منه على أنه (لا يجوز النظر في ترفيع الموظف المحال إلى لجنة التحقيق أو قبول استقالته إلى أن يصدر بحقه قرار نهائي) .

ويرى الباحث وفي ضوء ما تقدم إلى أن قرار إحالة الموظف إلى التحقيق الإداري لا يعتبر أحد الموانع التي تحول دون إصدار قرار ترقية الموظف إذا اكتملت الشروط القانونية اللازمة للترقية في كل من التشريع الأردني ، وما يترتب عليه من نتيجة بوقف الموظف العام عن العمل هو أمر مستقل بحد ذاته ويُعتبر الوقف بحد ذاته مانعا من موانع الترقية ، والتي سيصار إلى توضيحها في هذه الدراسة بشكل مفصل.

الفرع الثاني : الإحالة إلى المحاكمة

وعند الحديث عن أثر الإحالة على المجلس التأديبي أو المحاكمة على ترقية الموظف العام يجب الإشارة إلى أن مسؤولية الموظف العام لا تقتصر على ما يرتكبه من أفعال أثناء مباشرته لإختصاصاته الوظيفية ، بل أن المسؤولية قد تمتد لتشمل كافة الأفعال الصادرة عنه ، طالما أن تلك الأفعال تنعكس على الوظيفة وتؤثر فيها ، وتخدش كرامتها ومقتضيات الثقة ، وتأخذ الإحالة إلى المحاكمة صورتين ، الأولى الإحالة إلى المجلس التأديبي (المحاكمة التأديبية) ، والثانية

الإحالة إلى المحاكمة الجزائية ، فما هو أثر الإحالة إلى المجلس التأديبي وإلى المحاكمة الجزائية على ترقية الموظف العام؟.

للإجابة على هذا الاستفسار لا بد من استعراض النصوص التشريعية الناظمة للموضوع وتحليلها لنصل بعد ذلك إلى معرفة الأثر الذي ترتبه الإحالة سواء للمجلس التأديبي أو المحكمة الجزائية على ترقية الموظف العام،إذ تأخذ بعض التشريعات الوظيفية بالإحالة إلى المحاكمة كمانع للترقية ، إذ تقضي بعدم جواز النظر في ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجزائية خلال مدة إحالته ، وتنظر بأمر ترقيته بعد انتهاء الإحالة، وسنعالج الموضوع على النحو التالي :-

أ- الإحالة للمحكمة الجزائية

نصت المادة (148/أ) من نظام الخدمة المدنية النافذ على أنه " إذا تبين أن المخالفة التي أُسندت للموظف تنطوي على جريمة جزائية ، فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية ، وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة ، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضده".

أما الفقرة (ب) من هذه المادة فقد جاء فيها أنه " تتم إحالة الموظف إلى المدعي العام أو المحكمة المختصة بقرار من الوزير أو من المجلس التأديبي المختص إذا كان الموظف محالاً إليه".

و فيما يتعلق بأثر الإحالة إلى القضاء على ترقية الموظف العام فقد جاء في المادة رقم (85) من النظام المذكور بأنه " إذا أُحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترفيع الوجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية على أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أُسندت إليه ويعتبر تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي".

ونشير هنا بأن المشرع الأردني وكما هو واضح من النص لم يضع حد أقصى لتأخير الترقية كما فعل نظيره المصري بأن حدد مدة سنتين كحد أعلى لتأخير الترقية.

وبتحليل النصوص ذات العلاقة نجد أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد منع ترفيع الموظف المستحق للترفيع الوجوبي إن كان محالا إلى القضاء لحين صدور قرار قضائي قطعي بالبراءة أو عدم الإدانة أو عدم إرتكاب المخالفة المسلكية ، وفي حال تحقق ذلك يتم ترفيعه من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي.

في ضوء ما تقدم نخلص إلى ما يلي :-

أولا : ذهب المشرع الأردني إلى أنه لا يجوز ترقية الموظف المحال إلى القضاء ، واشترط في ذلك أن يتم إيقافه عن العمل بقرار من الوزير في حالات تضمنتها المادة رقم (149) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 ، وقد جاء موقف المشرع المصري مطابقا لما أتبعه المشرع الأردني وكما سنرى لاحقاً[1].

ثانيا : يلزم لاستئناف السير بإجراءات ترقية الموظف العام أن يكون الحكم القضائي قد أكتسب الدرجة القطعية ، حيث لا يُنظر في ترقية الموظف الذي استحق الترقية إلا بعد صيرورة الحكم القاضي بالبراءة أو عدم المسؤولية قطعيا[2].

ثالثا: يجب على الإدارة ترك درجة شاغرة ليتم ترفيع الموظف إليها ، حيث تطلب المشرع الأردني وفق نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 وفي حدود المادة رقم (85) منه على انه "تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيع الموظف إليها إذا صدر قرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية التي أسندت إليه ويُعتبر تاريخ ترفيعه من تاريخ الموظف الذي تساوى معه في حق الترفيع وكان قد رُفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي .

---

[1] العجارمة ، نوفان , القاضي ، وليد (2012) ، اثر المحاكمة التاديبية على ترقيه الموظف العام دراسة مقارنة ، مرجع سابق، ص 8، وفيما يتعلق بالحالات التي يتم فيها إيقاف الموظف عن العمل بقرار من الوزير فقد وردت في المادة (149/أ) والتي جاء فيها ما يلي : " "
أ. يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية :
1. إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.
2. اذا تمت احالته الى الجهة القضائية المختصة بموجب احكام النظام المالي المعمول به.
3. اذا طلب من دائرته ايقافه عن العمل بموجب احكام أي تشريع آخر .
4. إذا تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحه مخلة بالشرف.
5. إذا قدمت شكوى ضده بموجب أحكام البند (2) من الفقرة (ب) من المادة (159) من النظام".

[2] المادة رقم (85) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 82 لسنة 2013

وإشترط الفقه بخصوص الإحالة للمحكمة الجزائية أن تكون الجريمة التي يُحال الموظف بسببها إلى المحاكمة الجزائية وتؤدي إلى حرمانه من الترقية أن تكون مؤثرة في وضعه الوظيفي ، وأن تكون وثيقة الصلة بحياة الموظف الوظيفية ،أما إذا وقعت في نطاق حياته الخاصة دون أن يكون لها أثر على مسلكه الوظيفي ففي هذه الحالة فإن إحالة الموظف للمحاكمة الجزائية لا تحول دون ترقيته[1].

ب – الإحالة للمجلس التأديبي

بالرجوع إلى نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي فإننا نجد أن المادة رقم (147) قد نصت على أنه " أ. تحال الدعوى التأديبية بحق الموظف إلى المجلس التأديبي بقرار من الوزير مرفقة بما يلي:

1. لائحة تتضمن وقائع وتفاصيل المخالفة أو المخالفات المسلكية المسندة للموظف.
2. محضر التحقيق الذي أجري حول تلك المخالفة أو المخالفات.
3. البيانات الخطية أو المادية في الدعوى.
4. أي وثائق أخرى يرى الوزير تقديمها للمجلس التأديبي.

ب. تقدم الأوراق المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة على خمس نسخ على أن يتولى أمين سر المجلس التأديبي خلال مدة لا تزيد على أسبوعين من تاريخ تسلمها تزويد كل عضو بنسخة من هذه الأوراق ودعوة الموظف بالطريقة التي يراها مناسبة لتسلم نسخته وتبليغه بموعد الجلسة" .

وقريبا من ذلك نصت المادة رقم (55) من نظام الموظفين في جامعة العلوم والتكنولوجيا الأردنية رقم 146 لسنة 2003 وتعديلاته على " لا يجوز النظر في ترفيع الموظف المحال إلى المجلس التأديبي ، أو قبول إستقالته إلى أن يصدر القرار النهائي القطعي بحقه في الدعوى التأديبية المقامه عليه " .

وهذا أيضا ما أكدته نصوص نظام الموظفين في الجامعة الأردنية وتعديلاته رقم 25 لسنة 2003، حيث جاء في المادة (59) من النظام أنه " لا يجوز النظر في ترفيع الموظف المحال

[1] جعفر ، انس (1973) ، نظم الترقية في الوظيفة العامة ومدى اثرها على فاعلية الادارة ، مرجع سابق ، ص329

إلى المجلس التأديبي أو قبول إستقالته الى ان يصدر القرار النهائي القطعي فيي الدعوى التأديبية المقامة عليه ".

ويرى الباحث وإستنادا لاحكام المادة (85) من نظام الحدمة المدنية النافذ التي جاء نصها على أنه "إذا أُحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترفيع الوجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية على أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أُسندت إليه ويعتبر تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي" بأن الإحالة للمجلس التأديبي وفق التشريع الأردني قد رتب ذات الأثر الذي رتبته الإحالة على المحكمة الجزائية على الترقية ، حيث منع ترفيع الموظف المستحق للترفيع الوجوبي إن كان محالا إلى المجلس التأديبي لحين صدور قرار تأديبي قطعي بالبراءة أو عدم الإدانة أو عدم إرتكاب المخالفة المسلكية ، وفي حال تحقق ذلك يتم ترفيعه من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار التأديبي.

ولا بد من الإشارة أنه قد يحدث تتابع ما بين المحاكمة الجزائية والمجلس التأديبي ، وهو أن يُحال موظف إلى المحاكمة الجزائية بسبب ارتكابه إحدى الجرائم ثم يُحكم ببراءته ، ولم تكن هذه البراءة مانع يحول دون إمكانية تقديم الموظف إلى المحاكمة التأديبية ، إذ أن المحاكمة الجزائية لا تحول دوما دون إمكانية المحاكمة التأديبية ،فما الأثر المترتب على ترقية الموظف في هذه الحالة؟

لقد اختلف الفقه للإجابة على هذا التساؤل فمنهم من اعتبر أن إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية أو الجزائية يعد مانعا من موانع الترقية التي تحول دون ترقيته دون أي فارق ، وبرروا موقفهم بأنه ما دام العامل مُحال إلى المحاكمة التأديبية فإن شُبهة الجريمة تكون ما زالت موجودة ومن ثم يلزم منع الترقية بالتالي يكون فعل ذلك ضروريا حتى تنتهي محاكمته[1].

[1] عطية ، نعيم (1971) موانع الترقية في الوظيفة العامة مجلة ادارة قضايا الدولة ، العدد الثالث، السنة الخامسة عشر ، القاهرة، ص525

وبالمقابل هناك من يرى بأن إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية بعد أن تمت محاكمته جزائيا أثر على الترقية ، بعد أن رتبت الإحالة الأولى (الإحالة إلى المحكمة الجزائية) هذا الأثر ، ويبرر ذلك بأن قواعد العدالة تحول دون أن يتحمل الموظف هذا الأثر مرتين عن فعل واحد نظر إليه في مرحلتين متاليتين ومن جانبين مختلفين[1]. ويتفق الباحث مع وجهه النظر الأخيرة.

و من جانب آخر فإن الباحث يرى أنه لا بد من الاشتراط في الجريمة التي يُحال بسببها الموظف إلى المحاكمة الجزائية ، والتي تحول دون ترقيته أن تكون ذات أثر على الوظيفة أو أن يتم تقيدها بالجرائم التي تشكل جناية و / أو جنحة مخلة بالشرف، وتؤثر على سلوكيات الوظيفة العامة، وهو الأمر الذي لم يأخذ به المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية.

المطلب الثاني

موقف المشرع المصري من أثر التحقيق الإداري والإحالة للمحاكمة على الترقية

وسنتاول في هذا المطلب موقف المشرع المصري من أثر التحقيق الإداري والإحالة للمحاكمة على الترقية وذلك في فرعين مستقلين .

الفرع الأول : التحقيق الإداري

تتم الإحالة إلى التحقيق وفق نهج المشرع المصري بمقتضى قرار يصدر من صاحب الاختصاص أو من يفوضه ، حيث يترتب على عدم إصدار الإحالة للتحقيق من الجهة المختصة بطلان التحقيق[2] ، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها " ..... ومن حيث أنه ليس ثمة نص صريح في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 بتحديد السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق ، إلا أنه ليس ثمه شك في أن هذه السلطة لا ينبغي أن يترك أمرها فرطا يمارسه كل من هب ودب من القيادات الإدارية الصغرى ، ومن ثم لا يجوز لغير من أنيط

---

[1] جعفر ، محمد انس و جعفر ، اشرف انس (2013) ، الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 179

[2] خليفة ، عبد العزيز (2006) ، الشرعية الاجرائية في التاديب الرئاسي والقضائي للموظف العام ، دراسة تحليلية فقيهة مدعمة باحدث الرارات لقضاء مجلس الدولة : دار منشأة المعارف بالاسكندرية ، الطبعة الاولى ،ص 73

بهم إختصاص التصرف في التحقيق ممارسة الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق أو الإحالة للمحاكمة التأديبية " [1].

ولا يُعد إحالة الموظف العام للتحقيق من السلطة المختصة قرارا إداريا يصلح للطعن به بالإلغاء ، بل هو إجراء ممهد لإصدار القرار التأديبي ، والمحال للتحقيق ليس لديه مصلحة للطعن بالإلغاء ضد إجراءات الإحالة للتحقيق ، حيث لا يمس هذا القرار بذاته مركزا قانونيا وليس من شأنه التأثير في حالة قانونية خاصة بالمحال للتأديب ، و المصلحة تعتبر شرطا أساسيا لقبول دعوى الإلغاء[2].

ويهدف التحقيق الإداري إلى التحقق من وجود المخالفة ،والتأكد من نسبتها إلى موظف معين ، أو موظفين معينين ، و جمع الأدلة اللازمة لتوجيه التهمة والتنسيب بالعقوبة الملائمة ، ويحقق أيضا التحقيق نوعا من الردع العام إضافة للردع الخاص على وجه العموم ، لأن مجرد الإحالة إلى التحقيق تجعل كل من تسول له نفسه إرتكاب مخالفة وظيفية معينة أن يفكر مليا قبل إرتكابها ، كما يمكن التحقيق الموظف المتهم من تقديم أوجه دفاعه لتفنيد ما يُنسب إليه من مخالفات[3].

و يجب إخطار الموظف بإحالته للتحقيق وتفصيل الوقائع المنسوبة إليه وتاريخ إنعقاد اللجنة، وذلك خلال مدة مناسبة لا تزيد على أسبوع قبل بدء التحقيق ، وأن يكون الإخطار تحريريا تتبع فيه ذات إجراءات التباليغ ، وفي حال إخطاره ولم يحضر ،فإن الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف تعتبر صحيحة ، إلا أنه لا يجوز للجنة التحقيق إضافة وقائع جديدة لم تذكر في قرار إحالة الموظف [4].

ونص المشرع وفي حدود المادة رقم (56) من قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 " لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة ، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا".

---

[1] حكم المحكمة الادارية العليا تاريخ 1994/12/17 في الطعن رقم 302 لسنة 34 ق ، مشار اليه في كتاب الدكتور ماهر ابو العينين (2006) ، التاديب في الوظيفة العامة : دار النهضة العربية ، القاهرة ،ص 386

[2] المحكمة الادارية العليا في الطعن رقم 996 لسنة 25 ق ، جلسة 1984/5/12

[3] الجربوع ، ايوب (2004) ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الاداري في النظام السعودي ، مجلة الادارة العامة ، مجوعة 44 ، العدد الاول

[4] البسيوني ، حسن السيد (1981) دور القضاء بالمنازعة الادارية :دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص 290

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها " على أن الأصل في مجال التأديب وجوب إجراء التحقيق القانوني الصحيح قبل توقيع العقوبة التأديبية عند وجود نص صريح بوجوب ذلك، وحتى في حالة غياب مثل هذا النص الصريح، فإن على سلطات التأديب الالتزام بإجراء التحقيق؛ لأن ذلك من الأمور الهامة التي تقتضيها العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص عليه[1].

لقد رأينا بأن الغاية من التحقيق الإداري هي البحث والتحري وجمع الأدلة المتعلقة بالمخالفة المسلكية وانه مجرد إجراء تقوم به جهة الإدارة لكشف الحقيقة وإزالة الغموض ولا يصل بأي حال إلى مرحلة القرار الإداري ، وبنفس الوقت إتاحة الفرصة للموظف للدفاع عن نفسه وتقديم دفوعه بشأن التهمة المنسوبة إليه ، فهل يعد التحقيق بهذا المعنى مانع من موانع الترقية للموظف العام؟

حيث أوقف المشرع المصري البت في الترقية على ما تُسفر إليه نتيجة المحاكمات الجزائية أو التأديبية وليس على مرحلة التحقيق، لذا لم يعتبره مانعا من موانع الترقية التي تحول دون ترقية الموظف العام ، وكان للمشرع الأردني ذات النهج المتبع من قبل نظيره المصري .

وفي مصر يكون الاختصاص بالتصرف بالتحقيق على النحو الآتي [2]: -

1- للرؤساء المباشرين الذين تحددهم السلطة المختصة ،كل في حدود اختصاصه ، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يتجاوز عشرين يوما في السنة وبما لا يزيد على عشرة أيام في المرة الواحدة .

2- لشاغلي وظائف الإدارة العليا والتنفيذية كل في حدود اختصاصه ، حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من الأجر بما لا يتجاوز أربعين يوما في السنة وبما لا يزيد على خمسة عشر يوما في المرة الواحدة .

3- للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في البنود (1- 3) من الفقرة الأولى من المادة (58) من هذا القانون والبندين (2-1) من الفقرة الثانية من ذات المادة .

---

1. حكم المحكمة الادارية العليا المصرية تاريخ 1961/2/11، السنة (6) مجموعة أحكامها، ص 706.

2 المادة (59) من قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 في جمهورية مصر العربية

4- للمحكمة التأديبية المختصة توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون ، ونلحظ أن المشرع المصري أفرد نصا خاصا للموظف المعار أو المنتدب بحيث أوكل مهمة التصرف بالتحقيق للجهة المنتدب إليها الموظف أو معار إليها وذلك طيلة فترة الندب أو الإعارة .

ومن خلال ما تقدم نخلص أن التحقيق وفق نهج المشرع المصري لا يعتبر مانعا من موانع الترقية في مجال الوظيفة العامة لإعتباره أجراء تمهيدي تقوم به الإدارة لغايات تقصي وجمع الدلائل للكشف عن الحقيقة وهذا ما أستقر عليه الفقه والقضاء في جمهورية مصر العربية

الفرع الثاني : الإحالة إلى المحاكمة

تعد الإحالة إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية في مصر إجراء وقائي يتم بصدور قرار الإحالة من الجهة التي أناط بها القانون ذلك الإجراء ، ففي المحاكة التأديبية تكون الإحالة بصدور قرار من النيابة الإدارية بعد التحقيق مع العامل بإحالته للمحاكمة أو إذا طلبت الجهة الإدارية التابع لها الموظف أو رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات من النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية .

أما الإحالة إلى المحاكمة الجنائية فتتم بصدور أمر الإحالة من قاض التحقيق أو من مستشار الإحالة أو بتكليف المتهم بالحضور أمام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة أو المدعي العام وذلك وفق الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجنائية [1].

ويُعد الموظف مُحالا إلى المحاكمة الجنائية بتكليفه بالحضور مُتهما أو ظنينا أمام المحكمة المختصة أو بصدور أمر إحالته إليها ، أما قبل ذلك لا يُعد الموظف محالا للمحاكمة الجنائية ، وهنا يظهر الفرق بين مفهوم الإحالة إلى المحاكمة التأديبية ومفهوم الإحالة إلى المحاكمة الجنائية ، إذ يُعد الموظف محالا إلى المحاكمة التأديبية من تاريخ صدور قرار الجهة الإدارية بإقامة الدعوى التأديبية.

وفيما يتعلق بأثر الإحالة على ترقية العامل فقد نصت المادة رقم (63) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2015 على أنه " لا تجوز ترقية موظف محال إلى

[1] جعفر ، محمد انس (1973) ، نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها على فاعلية الادارة ، مرجع سابق ، ص 328

المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف ، وفي هذه الحالة تحجز وظيفة للموظف وإذا برئ الموظف المحال أو قضي بحكم نهائي بمعاقبته بالإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام وجب ترقيته من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ ، وفي جميع الأحوال لا يجوز تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين".

ومعنى ذلك ومن خلال الأثر الذي ترتبه إحالة الموظف للمحاكمة على الترقية أن المشرع المصري لم يميز بين أنواع الترقية سواء كانت جوازية أم وجوبية ، بل كان اللفظ مطلقا ، على عكس نظيره الأردني الذي خص حظر الترقية للموظف المحال للمحاكة وقصرها على الترفيع الوجوبي .

إن حظر ترقية الموظف المحال إلى المحاكمة مدة الإحالة هو أصل من الأصول العامة التي يقتضيها حسن سير الإدارة ووجوب التنظيم على نحو يوفق بين مصلحة الموظف ومصلحة العمل ، ومفاد هذا الأصل انتظار البت في الترقية لحين الفصل بالدعوى المقامة ضد الموظف ، فالترقية طيلة هذه الفترة تبقى معلقة على شرط أن تثبت عدم إدانته في تلك المحاكمة وذلك بصدور قرار أو حكم في موضوع الإدانة ، ذلك أنه وإن كانت القاعدة هي نفاذ القرارات الإدارية ، إلا أن هنالك قرارات معلقة على شرط ومنها قرارات الترفيع ، حيث أجمع شراح الفقه الإداري على أن أغلب الشروط في القرارات الإدارية هي شروط واقفة تؤدي إلى تأجيل أثر القرار الإداري حتى يتحقق الشرط الذي يجب أن يكون مشروعا ويتفق مع سير المرفق العام بانتظام وباضطراد [1].

ومعنى ذلك أن المشرع المصري قد حظر ترقية الموظف العام المحال إلى المحاكمة سواء كانت تأديبية أو جنائية ، وذلك تأسيسا على أن الترقية تحمل في طياتها التكريم ، والثقة في الموظف المرقى ، ذلك أن مجرد إحالة الموظف للمحاكمة يُلقي بظلال من الريبة والشك على سمعة الموظف ، لذلك اتخذ المشرع إجراء احتياطيا مؤقتا يمنع الموظف من الترقية مع مواجهة احتمال براءته مما نسب إليه [2].

وقد أكد القضاء الإداري هناك على هذا النهج فقضت المحكمة الإدارية العليا في حكم لها " من الأصول العامة التي يتضمنها حُسن سير الإدارة وتنظيمه على نحو يوفق بين مصلحة

[1] عطية ، نعيم (1971) ، موانع الترقية في الوظيفة العامة مجلة إدارة قضايا الدولة، مرجع سابق ، ص630

[2] خليل ، نصر الدين سعدي (2009) تعدد السلطات التاديبية واثاره : دار النهضة العربية ، القاهرة ،ص 387

الموظف والمصلحة العامة على أساس عادل ، ومفاد هذا الأصل انتظار البت في ترقيه الموظف العام حتى يفصل فيما نُسب إليه مما استوجب محاكمته تأديبيا ، فلا يجوز ترقيته خلال ذلك ، ولا يكون الموظف بصالح وقتئذ للترقية ، فالترقية في هذه الحالة معلقة على شرط أن تثبت عدم إدانته في تلك المحاكمة [1].

ومن جانب آخر فقد كان المشرع المصري أكثر إنصافا للموظف عندما أخرج عقوبة الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تزيد عن عشرة أيام من موانع الترقية إذا ما تم إيقاعها على الموظف العام ، فالمشرع المصري كان بذلك يقصد تحقيق العدالة بالنسبة لمن أتهم بجريمة تأديبية وكان جرمه بسيطا لا يستحق المنع من الترقية[2] ، أما المشرع الأردني فقد ذهب وبخلاف ذلك إلى اعتبار الإدانة بكافة أشكالها مانعا من موانع الترقية سواء أكانت عقوبة الموظف بسيطة أم مغلظة.

ويرى الباحث أن المشرع المصري قد أتفق مع المشرع الأردني في عدم اعتبار التحقيق مانعا من الموانع العامة التي تحول دون ترقية الموظف العام ، وعلى اعتبار الإحالة للمحاكمة سواء التأديبية أو الجزائية(الجنائية) مانعا يحول دون ترقية الموظف العام في مجال الوظيفة العامة ، وعلى اعتبار أن الإحالة مانع وقتي من الترقية مرهونة بانتهاء المحاكمة سواء تأديبية أم جنائية (جزائية) .

---

[1] حكم المحكمة الادارية العليا تاريخ 29 يونيو لسنة 1963 في القضية رقم 1398 لسنة 6 القضائية ، مجموعة المبادئ لسنة 8 ص 1443

[2] جعفر، محمد انس واجعفر ، اشرف انس (2013) الوظيفة العامة ، مرجع سابق ص 130

المبحث الثاني

كف يد الموظف العام عن العمل كمانع للترقية

يتكون هذا المبحث من مطلبين يعالجان على التوالي موقف المشرع الأردني من أثر كف اليد على الترقية وموقف المشرع المصري من أثر الوقف الإحتياطي على الترقية

المطلب الأول

موقف المشرع الاردني من أثركف اليد على الترقية

عندما تبدأ الإدارة بمباشرة إجراءات التأديب، فإنها تلجأ كإجراء تمهيدي إلى كف يد الموظف عن العمل، وذلك للتحقق من إقدامه أو عدم إقدامه على ارتكاب المخالفة التأديبية، ويُعرف كف اليد بأنه إجراء احتياطي يتمثل في إقصاء الموظف مؤقتًا عن ممارسة الوظيفة العامة، وتقصد الإدارة باللجوء إلى هذا الإجراء إلى إبعاد الموظف المتهم جنائيًا أو تأديبيًا عن المرفق العام بشكل مؤقت استبعادًا للنتائج الضارة التي يمكن حدوثها نتيجة بقاء الموظف المتهم على رأس عمله[1].

إن اتهام الموظف بجريمة تأديبية يُدخله دائرة الشك والريبة ، رغم القاعدة العامة التي تصدق في نطاق القانون الإداري كما هي في القانون الجزائي والتي تقضي بأن الأصل في الإنسان البراءة ، ومن ثم أن بقاء الموظف على رأس عمله يسهل اتخاذ الإجراءات الاحتياطية بحقه و التي تقيد من حقوقه ، ومن هذه الإجراءات الاحتياطية هي الوقف عن العمل أو ما يعرف بالتشريع الأردني (كف اليد) وما يقابله بالتشريع المصري (الوقف الاحتياطي).

وفي االتشريع الأردني وقريباً مما استقر عليه الفقه والقضاء الإداري يعرف كف اليد بأنه إقصاء الموظف المتهم بالخطأ وتنحيته عن وظيفته مؤقتا ، لا يباشر أثناء فترة الوقف عن العمل أي عمل وظيفي ولا يتولى أي سلطة تستند إلى الوظيفة العامة[2].

1.شطناوي،علي خطار(1994)،مبادئ القانون الإداري الأردني،الكتاب الثالث،الوظيفة العامة،المركز العربي للخدمات الطلابية ،ص414.

[2] كنعان ، نواف (2012) ، القانون الاداري ، الكتاب الثاني :دار زمزم للنشر والتوزيع، عمان ، ص 101

ونحن وفي ضوء ذلك يمكننا القول بأن الوقف عن العمل هو قرار صادر عن الجهة المختصة وتقتضي بإقصاء الموظف بشكل مؤقت عن ممارسة اختصاصاته الوظيفة طيلة أمد إحالته للمحاكمة التأديبية أو الجزائية وذلك للمصلحة العامة ومصلحة الموظف في آن واحد ، ومعنى ذلك أن الوقف عن العمل هو قرار إداري يقبل الطعن أمام القضاء الإداري ، فقد جاء في المادة (3/أ/5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 والذي حل محل قانون العدل العليا رقم (12) لسنة 1992أن المحكمة الإدارية تختص دون غيرها بالنظر في " جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك ...... 3- طعون الموظفين العموميين المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل ".

و قد جعل المشرع الأردني فئة الموظف هي المعيار في تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الوقف عن العمل ، فهي مجلس الوزراء بالنسبة لموظفي الفئة العليا[1] ، وهو الوزير بالنسبة لموظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة[2].

وقد أحاط القضاء الأردني هذا الإجراء بمجموعة من الضمانات من بينها أنه لا يجوز وقف الموظف عن العمل في حالة إنقضاء الدعوى التأديبية بالتقادم عندما كان نظام الخدمة المدنية يأخذ سابقا بفكرة تقادم الدعوى التأديبية ، فقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها بأنه " من الثابت من الأوراق ومرافعة مساعد رئيس النيابة أن المخالفات المنسوبة للمستدعي حدثت عام 1992 ، وأنه لم تجر منذ ذلك التاريخ أية ملاحقة أو شكوى ضده خلال الثلاث سنوات اللاحقة فانه يقتضي إسقاط الدعوى التأديبية ، ولا يجوز ملاحقته ...... وبما أن قرار وقف المستدعي عن العمل مرتبط بقرار إحالته للمجلس التأديبي فيتوجب وهذه الحالة إعتبار قرارالوقف مخالف للقانون ، وتقرر المحكمة إلغاء القرار الطعين [3].

ويؤخذ على المشرع الأردني في هذا السياق بأنه لم يحدد مدة معينة لإيقاف الموظف عن العمل ، حيث يلزم تحديد مدة تتناسب وأمد التقاضي أمام المحاكم ، على اعتبار أن الوقف عن العمل هو إجراء احتياطي مؤقت ، وليس عقوبة بحد ذاتها .

---

[1] انظر المادة رقم (158) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013

[2] انظر المادة رقم (149) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013

[3] حكم محكمة العدل العليا رقم 1998/471 تاريخ 1999/296 ، منشورات مركز عدالة

كما ويؤخذ على المشرع الأردني أنه لم ينص صراحة على الغاية من وقف الموظف عن العمل في النصوص التي عالجت هذا الأمر ، وبخاصة المادة رقم (149) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013[1] ، في حين نجد أن المشرع المصري قد أشار إلى هذه الغاية وهي مصلحة التحقيق[2].

وبالعودة إلى مبررات وقف الموظف عن العمل فقد يكون الموظف المنسوب له المخالفة ذو نفوذ في وظيفته الأمر الذي له أكبر الأثر على مجريات وسير التحقيق ، ويظهر ذلك من خلال إرهاب الموظفين ، أو إخفاء المستندات ، وكل هذه الأمور هدفها الصالح العام والوصول إلى الحقيقة ، أضف إلى ذلك أن قرار الإدارة بكف يد الموظف عن العمل قد يكون لمصلحة الموظف ذاته وذلك لمنعه من الاستمرارية بالخطأ والتمادي فيه فيصار إلى كف يده لكي لا يزيد الضرر وينعكس بالضرورة على سمعة المرفق العام .

أما فيما يتعلق بالآثار المترتبة على وقف الموظف عن العمل في نظام الخدمة المدنية الأردني فأهمها أنه لا يباشر الاختصاصات الموكولة له ، رغم بقاء العلاقة الوظيفية قائمة بينه وبين الإدارة ،إضافة إلى الآثار المالية التي أشارت إليها الفقرة (ب) من المادة رقم (149) من النظام والتي جاء فيها أنه " يتقاضى الموظف خلال مدة توقيفه عن العمل ما نسبته (50%) من مجموع راتبه الأساسي وعلاواته عن الستة أشهر الأولى من تاريخ إيقافه وإذا زادت مدة الإيقاف على ذلك فيتقاضى ما نسبته (25%) من مجموع راتبه وعلاواته ولا يجوز قبول استقالة الموظف أو إحالته على التقاعد أو الاستيداع قبل صدور القرار النهائي أو القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه".

ولم ينص المشرع الأردني بشكل صريح على أن كف اليد له أثر على ترقية الموظف العام ، ولكن وبقراءة كاملة لنصوص نظام الخدمة المدنية نجد أن المشرع الأردني قد رتب أثرا على كف اليد يتمثل في منع ترفيع الموظف ، حيث لا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقا الترفيع إلا بعد صدور القرار التأديبي بحقه ، فإذا ثبتت براءته يتم ترفيعه من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى

---

[1] انظر نص المادة (149) من نظام الخدمة المدنية والتي نصت " أ. يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية :
1. إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة.
2. اذا تمت احالته الى الجهة القضائية المختصة بموجب احكام النظام المالي المعمول به.
3. اذا طلب من دائرته ايقافه عن العمل بموجب احكام أي تشريع آخر .
4. إذا تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحه مخلة بالشرف.
5. إذا قدمت شكوى ضده بموجب أحكام البند (2) من الفقرة (ب) من المادة (159) من النظام .

[2] المادة (60) من قانون قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015

معه ، وقد عالج المشرع الأردني هذه الحالة بشكل مغاير لنظيره المصري ، حيث أجاز ترقية الموظف الذي صدر قرار بحقه بالبراءة من تاريخ ترقية الموظف المساوي له ، ولم يحدد مدة زمنية كما فعل نظيره المصري.

ونجد أن نصوص نظام الموظفين في البنك المركزي الأردني رقم (62) لسنة 2001 تناولت في متنها موضوع كف يد الموظف عن العمل في متن المادة (73) من ذات النظام المشار إليه فقد نصت على "أ- للمحافظ أن يكف يد الموظف عن العمل إذا أحيل إلى لجنة تحقيق أو إلى المدعي العام أو إلى المحكمة وللموظف المكفوفة يده عن العمل الحق في أن يتقاضى نسبة من راتبه لا تزيد على النصف ، حسبما يقرره المحافظ وذلك عن كامل المدة المكفوفة يده فيها عن العمل

ب. إذا لم تسفر الإجراءات المتخذة بحق الموظف المكفوفة يده عن فصله فيستحق راتبه كاملا عن المدة التي كانت يده فيها مكفوفة إذا كانت تلك المدة تسعة أشهر أو اقل ، أما إذا زادت مدة كف اليد على تسعة أشهر فيعطى راتبه عن الأشهر التسعة الأولى ونصف الراتب عن المدة الزائدة على تسعة أشهر".

ومعنى ذلك أن أثر كف يد الموظف على الترقية هو ذات الأثر الذي يرتبه نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 ولكنه ينفرد عن الأخير بصلاحية المحافظ" محافظ البنك المركزي " بكف يد الموظف عن العمل تكون في حال تم تحويل الموظف أمام لجنة تحقيق كما هو وارد بالنص، ويختلف أيضا نص نظام الموظفين في البنك المركزي النافذ عن نظيره نظام الخدمة المدنية الأردني ساري المفعول بالأثر المالي حيث يتقاضى الموظف نسبة من راتبه لا تتجاوز النصف في حال زادت عن تسعة أشهر في حال لم تسفر الإجراءات المتخذة بحق الموظف المكفوفة يده عن فصله ، وفي حال لم تزد مدة الوقف عن تسعة أشهر يأخذ مستحقاته المالية كاملة .

وقريبا من ذلك نصت المادة رقم (61 / أ) من نظام الموظفين في الجامعة الأردنية رقم (52) لسنة 2003 على أنه " إذا أحيل الموظف إلى التحقيق أو إلى المجلس التأديبي أو إلى أي جهة قضائية فللرئيس الحق في كف يد هذا الموظف عن العمل خلال إجراءات التحقيق والمحاكمة وان يوقف راتبه وعلاواته كليا أو جزئيا إلى أن يصدر القرار النهائي بحقه ، ولا يجوز قبول استقالة الموظف في هذه الحالة إلى أن يصدر القرار النهائي القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه" .

المطلب الثاني

موقف المشرع المصري من أثر الوقف الإحتياطي على الترقية

إن ترقية الموظف العام تحمل في طياتها التكريم والثقة ، وتعني أيضا الاعتراف بحسن سير سلوك الموظف العام وعدم تقصيره في أداء المهام الموكولة إليه لخدمة المرفق العام الذي يعمل فيه ، وعليه من غير المنطقي البت في ترقية أي موظف موقوف أو مكفوفة يده عن العمل ، لاعتبارات تتعلق بالشرف والثقة العائد للوظيفة العامة.

لذلك عمدت معظم التشريعات الوظيفية إلى حجب الترقية في هذه الحالة مع مواجهة احتمال براءة الموظف مما نسب إليه ، فالمنع من الترقية في هذه الحالة أمر معلق على صدور الحكم الجنائي أو التأديبي، ويلاحظ أن المشرع كان حريصا على مراعاة التوفيق بين مصلحة الموظف الذي تنسب إليه إتهامات يوقف من أجلها أو يحال إلى المحاكمة وبين مصلحة العمل المتمثلة بعدم التسرع في ترقية موظف تحيط به شبهات في عمله لم تبدد بعد ، فقرر المشرع حظر ترقيته إلى حين البت في أمره من قبل السلطة المختصة [1].

ولم يتطرق المشرع المصري لتعريف الوقف عن العمل والذي يمنع الموظف من ممارسة اختصاصاته الوظيفية لفترة من الزمن ، أما الفقه المصري فيرى بأنه: إجراء مؤقت يُقصد منه إبعاد الموظف عن ممارسة مهامه الوظيفية طيلة مدة الوقف وذلك لصالح مجريات التحقيق معه[2]. وقريبا من ذلك قيل بأن الوقف عن العمل هو منع الموظف عن ممارسة أعمال وظيفته جبرا عنه بصفة مؤقتة مع احتفاظه بصلته الوظيفية[3] . كما قيل بأنه إجراء قانوني تلجأ إليه الإدارة بقصد إبعاد الموظف وتنحيته مؤقتا عن ممارسة صلاحياته عند تعرضه لإجراءات جنائية أو تأديبية ، إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، أو حفاظا على سمعة وكرامة الوظيفة وهيبتها [4].

---

[1] عطية ، نعيم (1971) ، موانع الترقية في الوظيفة العامة مجلة ادارة قضايا الدولة، مرجع سابق ، ص 166

[2] فوزي ، صلاح (2013) ، التنظيم القانوني للوظيفة العامة والوظيفة العامة الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص 172

[3] الحلو ، ماجد راغب (1996) ، القانون الاداري: دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ص 298

[4] ياقوت ، محمد ماجد (2000) ، اصول التحقيق الاداري في المخالفات التاديبية دراسة مقارنة : منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص 12

وعلى الصعيد القضائي ترى محكمة القضاء الإداري في مصر بأن الوقف عن العمل هو "إسقاط لولاية الوظيفة عن الموظف إسقاط مؤقتا فلا يتولى فيها سلطة أو يباشر عملا ، ذلك أن الموظف قد يُسند إليه تُهم وتوجه إليه مآخذ ، فيقتضي الأمر إقصاءه عن وظيفته ليجري التحقيق فيها توصلا إلى الحقيقة" [1].

وقد حدد المشرع المصري الجهة المختصة بإصدار قرار الوقف عن العمل بالوزير المختص ، والمحافظ المختص ، ورئيس مجلس إدارة الهيئة المختصة ، ومن الملاحظ أن السلطة التأديبية في مصر لها الحق في ممارسة إختصاصها من تلقاء نفسها ، وقد تقوم بممارسة هذا الإختصاص بناء على طلب من النيابة العامة [2] ، ويمكن أن يكون الوقف عن العمل بقوة القانون دون الحاجة لإصدار قرار أو حكم بشأنه [3].

وأيضا نص المشرع المصري صراحة على تخويل السلطة المختصة إصدار قرار بوقف العامل لمدة ثلاثة أشهر، ولا يجوز مد الوقف عن العمل إحتياطيا أكثر من ثلاثة أشهر إلا بإذن المحكمة التأديبية المختصة ،ويرى البعض أن المشرع المصري لم يقيد سلطة المحكمة التأديبية في مد الوقف الإحتياطي لمدة محددة ، لأن القانون لم يضع حدا زمنيا لإنهاء الوقف رغم ضرره البالغ على مصلحة العامل والعمل ، حيث إستقر الفقه والقضاء على أن الوقف الإحتياطي الذي يصدر من السلطة المختصة يُعد قرار إداريا نهائيا صادر عن السلطة التأديبية ، أما القرار الصادر عن المحكمة التأديبية بمد الوقف فإنه يُعد قرارا قضائيا وإسباغ صفة القرار الإداري النهائي على الوقف الاحتياطي غير جائزة ، ويترتب على إعتبار الوقف الإحتياطي قرارا إداريا أو قضائيا نتيجة هامة وهي إستقلاله عن غيره من الإجراءات أو القرارات المتعلقة بعملية التأديب[4].

و يترتب على وقف العامل وقف صرف نصف أجره إبتداء من تاريخ الوقف ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره ، فإذا لم يعرض الأمر خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملا حتى تقرر

---

[1] حكم محكمة القضاء الاداري تاريخ 1951/4/12 ، في الطعن رقم 452 ، مجموعة الاحكام القضائية السنة الخامسة ص 872

[2] المادة رقم (60) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2015

[3] انظر المادة (61) من قانون قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2015 والتي جاء فيها بأن " كل موظف يحبس إحتياطيا أو تنفيذا لحكم جنائي يوقف عن عمله ،بقوة القانون مدة حبسه ، ويحرم من نصف أجره إذا كان الحبس إحتياطيا ...."

[4] خليل ، نصر الدين (2009) ، تعدد السلطات التاديبية ، مرجع سابق ، ص 137 وما بعد

المحكمة ما يتبع في شأنه ، وعلى المحكمة خلال عشرين يوم أن تصدر قرارها ، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها تصرف الأجر كاملا ، فإذا برئ العامل أو حفظ التحقيق معه ، أما إن جُوزي بجزاء أشد تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يتبع بشان الأجر الموقوف صرفه ، ولا يجوز أن يُسترد منه في أي حال ما سبق أن صرف له [1].

وأما بخصوص أثر وقف الموظف عن العمل على ترقيته ، فقد كان المشرع المصري صريحا من خلال ما تضمنته المادة (63) قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 والتي جاء فيها أنه " لا تجوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف ، وفي هذه الحالة تحجز وظيفة للموظف وإذا برئ الموظف المحال أو قضي بحكم نهائي بمعاقبته بالإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تزيد على عشرة أيام وجب ترقيته من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ويمنح أجرها من هذا التاريخ ، وفي جميع الأحوال لا يجوز تأخير ترقية الموظف لمدة تزيد على سنتين".

وعليه إذا أسفرت نتيجة المحاكمة عن براءة الموظف يلغى المانع من الترقية ويرقى للوظيفة التي تم حجزها له .

ولكن السؤال الذي يثير الجدل ما هو الحكم إذا انتهى الوقف وما زال التحقيق مع الموظف مستمرا ؟

إختلف الفقهاء في ذلك ، فقد ذهب رأي إلى أن الموظف الذي ينتهي وقفه أثناء التحقيق معه يكون في مركز مماثل للموظف الذي يجري معه التحقيق دون وقفه عن العمل ، ولهذا يتعين البت في ترقيته التي حرم منها بعد أن انتهى وقفه وزال سبب الحرمان او المانع من الترقية [2].

ويرد قول آخر في ذات السياق بالقول أن المانع من الترقية في مثل هذه الحالة هو وقفه عن العمل وليس إحالته للتحقيق وعليه فبزوال المانع من الترقية يكون العامل مستوفيا لمتطلبات الترقية ،فلا يعود ثمة ما يقيد سلطة الإدارة قانونا في إتمام عملية الترقية ، على أن جهة الإدارة بما لها من سلطة تقديرية في إجراء الترقية وعلى الأخص في اختيار الوقت الملائم لإجرائها

[1] الفقرة الثانية من المادة (60) من قانون قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015

[2] ابراهيم ،محمد (1966) ، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 46لسنة 1975 : دار المعارف ، القاهرة

يمكنها أن تتدارك ما قد يمس صالح العمل من آثار ضارة نتيجة ترقية موظف انتهى وقفه دون ان ينتهي التحقيق معه إلى نتيجة [1].

وهنالك من الفقهاء أيضا من يخالف الاتجاه السابق الذكر ، حيث يرى أن انتهاء الوقف مع استمرار التحقيق لا يؤدي إلى زوال المانع من الترقية ، ويبرر قوله بأن في المدة بين انتهاء الوقف وعودة العامل لعمله والتصرف النهائي في أمر المخالفات التي استدعت الإجراء لا وجه للقول بجواز الترقية لهذا الموظف وهو محوط بالريب والشك التي تمس شرف الوظيفة العامة ، لذلك يستوجب التريث في النظر بالترقية لمثل هذا الموظف ، بحيث تعلق الترقية لأعلى ليس بانتهاء مدة الوقف ، بل على نتيجة التصرف في المخالفات المنسوبة للعامل التي استدعت إيقافه[2].

ويرى الباحث وفي ضوء وجهات النظر الفقهية السالفة الذكر والخاصة في موضوع الوقف عن العمل فإن مصير البت في ترقية الموظف العام متوقف على ما تسفر عنه نتيجة المحاكمات الجنائية أو التأديبية وليس على انتهاء مرحلة الوقف الاحتياطي عن العمل وهذا واضح وبشكل جلي في متن النص ومن منطلق إعمال القاعدة التي نصها لا اجتهاد في مورد النص ، أما في حال إنتهاء التحقيق وما زال الوقف قائما فإن الأمر يتوقف على نتيجة التحقيق ، إذ قد يتوقف مصير الوقف ذاته على نتيجة التحقيق ، فإذا رأت الإدارة حفظ التحقيق فهو بمثابة دليل على براءة الموظف لعدم وجود الدليل ضده بالإدانة وهو قرار له حجة ويعمل على إزالة المانع المؤقت من الترقية والذي يحول دون ترقية الموظف العام.

أما في حال إحالة الموظف إلى المحكمة الجنائية هنا نكون أمام مانع مستقل بحد ذاته يحظر إجراء ترقية الموظف بوجوده، وعطفا عليه نجد أن ترقية الموظف العام مرهونة باستكمال شروط ومتطلبات معينة منها كفاءته ومدى إلمامه بالمهام الموكولة إليه ، وأن وقف الموظف عن العمل مؤشر في الغالب ان أداءه لمهامه لم تكن كما يجب ، وعليه يستلزم إرجاء البت بترقيته حتى تتضح نتيجة هذا الإجراء ، وخلافا لذلك وظهرت براءة الموظف يصار إلى ترقيته في الحال متى أتم متطلبات إشغال الوظيفة المرقى إليها.

خلاصة القول أن هنالك إختلاف واضح لموقف التشريعين الأردني والمصري في تنظيمهما لكف يد الموظف عن العمل كمانع من موانع الترقية ، حيث لم يحدد المشرع الأردني مدة محددة

---

[1] عطية ، نعيم (1971) موانع الترقية في الوظيفة العامة ،مرجع سابق ،ص 620

[2] عبد الباقي ، محمد عجمي (1966) ، الوقف الاحتياطي للموظفين العموميين ، مجلة ادارة قضايا الدولة ، السنة العاشرة ، القاهرة

لكف يد الموظف عن العمل ، خلافا للمشرع المصري الذي حدد مدة معينة للوقف الإحتياطي بحيث أنه يجوز مد الوقف عن العمل إحتياطيا أكثر من ثلاثة أشهر إلا بإذن المحكمة التأديبية المختصة، ومن جانب آخر فقد نص المشرع المصري على الغاية المتوخاة من كف يد الموظف عن العمل وهي مصلحة التحقيق، وهو الأمر الذي لم يشر له المشرع الأردني، والأهم من ذلك أن المشرع المصري نص صراحة على أثر الوقف الإحتياطي على الترقية وذلك بالمادة رقم (63) قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 والتي جاء فيها أنه " لا تجوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الإحالة أو الوقف......." ، بخلاف المشرع الأردني الذي لم ينص صراحة على أثر كف اليد على الترقية ، وأخيرا ومن حيث الأثر المالي يتقاضى الموظف الأردني خلال مدة كف يده عن العمل ما نسبته (50%) من مجموع راتبه الأساسي وعلاواته عن الستة أشهر الأولى من تاريخ إيقافه وإذا زادت مدة الإيقاف على ذلك فيتقاضى ما نسبته (25%) من مجموع راتبه وعلاواته ، أما في مصر فيتم وقف صرف نصف أجرالموظف إبتداء من تاريخ الوقف ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره ، فإذا لم يعرض الأمر خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه ، وعلى المحكمة خلال عشرين يوم أن تصدر قرارها ، فإذا لم تصدر المحكمة قرارها تصرف الأجر كاملا ، فإذا برئ العامل أو حفظ التحقيق معه ، أما إن جُوزي بجزاء أشد تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يتبع بشان الأجر الموقوف صرفه ، ولا يجوز أن يُسترد منه في أي حال ما سبق أن صرف له.

المبحث الثالث

عدم استيفاء متطلبات إشغال الوظيفة

هنالك مجموعة من المتطلبات لشغل الوظيفة العامة من أهمها توافر الشاغر الوظيفي والتقييم الإيجابي لأداء الموظف الذي سيتم ترقيته لهذه الوظيفة ومرور مدة زمنية على الموظف قبل أن يشغل الوظيفة التي تعلو وظيفته الموجود فيها ، بالإضافة إلى عدم فرض عقوبات تأديبية معينة بحقه تحول دون ترقيته .

ويُعد عدم إستيفاء مثل هذه المتطلبات مانعا من الموانع العامة للترقية وهو ما سنتناوله في هذا المبحث ومن خلال أربعة مطالب مستقلة وعلى النحو التالي :-

المطلب الأول

عدم توافر شاغر وظيفي ضمن جدول تشكيلات الوظائف

تشترط مختلف التشريعات الوظيفية كقاعدة عامة توافر شاغر للوظيفة التي يرغب الموظف العام بالترقية لها ، ،حيث يمكن أن يحول عدم توافر هذا الشاغر دون ترقية الموظف العام ، وسنعالج هذا الأمر في القانون الأردني ثم في القانون المصري وذلك في فرعين مستقلين.

الفرع الأول : موقف المشرع الأردني

وفقا لمبادئ التنظيم الإداري المؤسسي السليم في أي مؤسسة أو جهاز إداري مرفقي يجب أن يكون له سلم هرمي وجدول وظائف خاص فيه ، من خلاله يعرف الموظف تسلسله الهرمي للوصول من أدنى درجات السلم الوظيفي لأعلاها وكل ذلك وفق نظام ترفيع يتفق والقانون ، ومن أبسط هذه القواعد أن يكون للموظف الراغب بالترقية وظيفة شاغرة ضمن جدول التشكيلات ، إضافة أن يكون لهذه الوظيفة واجبات وظيفية مختلفة إلى حد ما عن الواجبات التي تناط بالوظيفة الأقل منها درجة وهو ما يعرف ببطاقة الوصف الوظيفي الخاصة بالوظيفة والتي توضح فيها المهام والواجبات الموكولة للموظف شاغر هذه الوظيفة ، إضافة لمتطلبات إشغال هذه الوظيفة من خبرات ومؤهلات ودورات وغيرها ، فالترقية يجب أن تكون استجابة لحاجة فعلية في حجم العمل وعبئه

داخل الوحدة الإدارية ، وهذا كله يتحقق من خلال التقسيمات الإدارية للوظائف داخل الهرم الوظيفي ضمن جدول تشكيلات الوظائف في المرفق العام .

وهنالك نظم وظيفية تأخذ معيار الموظف ذاته ضمن جدول تشكيلات وظائفها، ومنها نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 ، الذي يعتد بالموظف ذاته وتحصيله العلمي ودوراته وخبراته ، حيث تقوم أي وحدة حكومية أو مؤسسة أو وزارة بإعداد مشروع نظام خاص بتنظيمها الإداري وهيكلها التنظيمي ومهامها الرئيسية والفرعية وإعداد خطة للموارد البشرية منبثقة عن الخطة الإستراتيجية للدائرة وتحديد الوظائف الجديدة التي تتطلبها خطط العمل وتوسعها وتطويرها بالإضافة إلى تحديد الاحتياجات في جدول التشكيلات للوظائف والفئات والدرجات الوظيفية وتحديد المسميات الوظيفية لوظائف الوحدات التنظيمية المدرجة في الهيكل التنظيمي بما يضمن تغطية المهام المناطة بالدائرة دون تعارض بينها ،إعداد وصف وظيفي لكل وظيفة وفقاً لتعليمات وصف وتصنيف الوظائف المعتمدة ومراجعتها وتحديثها وتحديد الوظائف وعددها بناء على التغييرات التي قد تطرأ على المتطلبات التنظيمية [1].

وهنالك أيضا نظم وظيفة تعتد بالوظيفة ذاتها وتعتبرها المعيار الأساس والذي تعول عليه في إشغال الموظف لهذه الوظيفة ، حيث يعول على نوعية الوظيفة ومدى المعرفة التي يجب توافرها في الموظف ليتمكن من إشغالها، وهذا النظام ما يعرف بالنظام الأمريكي في الوظيفة العامة ، ومن النظم الوظيفية في الأردن التي أخذت بهذا المعيار هو نظام الموظفين في البنك المركزي الأردني رقم 62 لسنة 2001 ، حيث يعين الموظف الذي تنطبق عليه شروط إشغال الوظيفة ومواصفاتها ومتطلباتها براتب الحد الأدنى للدرجة التي تقع فيها هذه الوظيفة، وفي حال توافرت فيمن يعين بوظيفة في البنك معارف وقدرات ومهارات وخبرات تفوق ما ورد منها في الوصف الوظيفي للوظيفة المقترح تعيينه فيها فللمحافظ بناء على تنسيب اللجنة تحديد راتبه في الدرجة التي تقع فيها وظيفته وفق الأسس التي يضعها المجلس لهذه الغاية ، بالإضافة بأنه يتم تحديد أسس المشاركة في التنافس لملء أي وظيفة شاغرة في البنك بمقتضى تعليمات يصدرها المجلس بناء على تنسيب المحافظ [2].

وإذا كان وجود شاغر وظيفي شرطا للترقية فليس معنى ذلك أن تتم الترقية من الوظيفة الأدنى التي يشغلها الموظف إلى الوظيفة الأعلى بشكل مطلق ، بل يجب أن تتم الترقية بتدرج وبشكل

---

[1] المادة رقم 13 من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013

[2] المادة (12و 22) من نظام الموظفين في البنك المركزي الأردني رقم 62 لسنة 2001

متسلسل بين الدرجات الوظيفية ، والغاية من ذلك هو لممارسة الموظف المهام الوظيفية في كل درجة وليكتسب الخبرة وهذا ما أكده نظام الخدمة المدنية الأردني الذي جاء في المادة (77) منه أنه " يتم ترفيع الموظف إلى وظيفة شاغرة في الملاك ويتم ترفيعه من درجة إلى درجة أعلى منها والى الراتب الاساسي الأعلى من راتبه الاساسي مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة".

كما جاء في المادة (17) من نظام الموظفين في الجامعة الأردنية " يرفع الموظف إلى الدرجة الأعلى من درجته حسب سلم الرواتب المنصوص عليه في نظام الرواتب والعلاوات للعاملين في الجامعة الأردنية المعمول به شريطة ما يلي:- توافر درجة شاغرة في جدول تشكيلات الوظائف في الجامعة ....".

كما أشارت المادة (22/ب) من نظام الموظفين في البنك المركزي إلى ضرورة وجود شاغر عند ترقية الموظف فجاء فيها " اذا تم اختيار احد موظفي البنك نتيجة هذا التنافس لملء وظيفة شاغرة مصنفة بدرجة اعلى من درجته الحالية فيرقى الى درجة هذه الوظيفة بقرار من المحافظ بناء على تنسيب اللجنة ويمنح زيادة الترقية حسب الترتيب التالي :

1. ما نسبته 7% من الحد الادنى لراتب درجته الحالية .

2. اذا بقي الراتب الاساسي للموظف بعد منحه الزيادة المنصوص عليها في البند (1) من الفقرة (ب) من هذه المادة اقل من الحد الادنى لراتب الدرجة التي سيتم ترقيته لها فيمنح الزيادة اللازمة ليصل راتبه الاساسي الى الحد الادنى لراتب الدرجة تدريجيا وبما لا يتجاوز ما نسبته 7% من راتبه الاساسي سنويا .

ج. يستحق الموظف زيادة الترقية المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة اضافة الى ما يستحقه من الزيادة السنوية .

ويفهم من هذه النصوص أنه يلزم وجود شاغر عند ترقية الموظف العام ، كما يفهم منها أنه يجب أن تتم الترقية إلى الدرجة التالية مباشرة للدرجة التي يشغلها الموظف ، وتكمن أهمية هذا الشرط كما أشرنا إلى التأكد من عبور الموظف على كافة الدرجات الوظيفية في السُلم الإداري ، وإكتسابه الخبرة الوظيفية في كل درجة وظيفية ليكون قادرا على إكتساب كامل المهارات والمعارف المطلوبة، الأمر الذي ينعكس على كل من الموظف بشعوره بالثقة بالنفس و على أداء المرفق العام لمهامه من خلال أداء الموظفين لاختصاصاتهم بالشكل المطلوب.

وإذا ما توفر الشاغر بالإضافة إلى شروط الترقية الأخرى فإن إجراءات الترقية وفقا لنظام الخدمة المدنية تتمثل بوجود لجنة تسمى اللجنة المركزية للموارد البشرية برئاسة رئيس ديوان الخدمة المدنية ، ولهذه اللجنة صلاحيات محددة منها على التنسيب للوزير بتعديل أوضاع الموظفين ضمن الفئتين الأولى والثانية ومن فئة إلى أخرى[1] ، وفي كل دائرة توجد لجنة تسمى لجنة الموارد البشرية من مهامها التنسيب بترفيع موظفي الدائرة وجوبيا من درجة إلى درجة أعلى ضمن الفئتين الأولى والثانية ، إضافة إلى التنسيب بترفيع موظفي الدائرة جوازيا من درجة إلى درجة أعلى ضمن الفئتين الأولى والثانية ، والتنسيب بتعديل أوضاع موظفي الفئة الثالثة ضمن الفئة ذاتها [2].

الفرع الثاني : موقف المشرع المصري

لقد إشترط المشرع المصري ايضا وجود درجة شاغرة للترقية، فالأصل عدم جواز تعيين أو ترقية العامل إلا إذا خصص لوظيفته درجة في الميزانية ، فالترقية لا تكون إلا على درجة شاغرة وهو ما تضمنه قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 حيث تتطلب إعداد هيكل تنظيمي وجداول توظيف وتقييم لوظائف كل وحدة أو دائرة [3] ، كما أكد القضاء الإداري هناك على هذا الشرط ، فقضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " لا يجوز ترقية الموظف إلا لوظيفة شاغرة أي لا تكون مشغولة بموظف آخر ، وإلا يكون قرار الترقية معدوما فيجوز سحبه أو إلغائه دون التقيد بميعاد الستين يوما المقررة للسحب والإلغاء [4].

ويجب أن تكون الترقية إلى درجة تالية للدرجة الأدنى مباشرة ، حيث جاء في المادة (29) من قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 "تكون الترقية بموجب قرار يصدر من السلطة المختصة بالتعيين من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في المستوى والمجموعة الوظيفية التي تنتمي إليها".

وهذا الشرط يعتبر ضروريا حتى يتمكن العامل من التدرج في مختلف الوظائف المدرجة بالهيكل الوظيفي ، ويكتسب خبرة أثناء تدرجه في السلم الإداري ، لذلك استلزم المشرع ضرورة أن

---

[1] المادة 38/و من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013

[2] المادة 39من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 82 لسنة 2013

[3] المادة رقم 7 و9 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015

[4] قرار المحكمة الادارية العليا رقم 719 لسنة 18 ق ، 9 ديسمبر لسنة 1984

تتم الترقيات في الوظيفة التي يشغلها العامل إلى الوظائف الأعلى منها مباشرة، إلا أن هناك إستثناء من هذه القاعدة تستدعي عدم إتباع الترقية من درجة إلى درجة أعلى منها مباشرة لصفات خاصة تتوافر في شخص الموظف عينه [1].

ويجب أن تكون الترقية إلى وظيفة في ذات المجموعة النوعية التي ينتمي إليها العامل ، ما عدا الترقية إلى وظائف مجموعة الإدارة العليا فيمكن أن تكون الترقية إليها من أي مجموعة نوعية أخرى ، وعلى ذلك تكون ترقية العامل في مجموعة أخرى غير مجموعته باطلة وتنحدر بالقرار المتخذ إلى درجة الانعدام لوروده على غير محل مما يؤدي إلى عدم تحصن مثل هذا القرار وبالإمكان سحبه ، أما الترقية للدرجات الإدارة العليا فيمكن الترقية إليها من أي من المجموعات النوعية الأخرى[2].

والدرجة الشاغرة بعد ذلك ، إما أن تكون مستحدثة لم يسبق لأحد أن شغلها ، أو انها تكون مشغولة من قبل أحد الموظفين إلا أنه قد تركها لسبب ما ، قد يكون لوفاته أو إجازة دراسية أو أي من الأسباب القانونية التي يعول عليها ، ولابد في نهاية المطاف من ربط الترفيع بتوافر المخصص المالي ، وهذا الأمر مرهون بالمخصصات في قانون الموازنة العامة للدولة ، وعليه يرى الباحث أن عدم وجود درجة شاغرة في الملاك يؤدي إلى حرمان الموظف من الترفيع لحين توافر درجة وظيفية شاغرة ليتمكن من الترقية والتنافس عليها .

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن كل من التشريعين الأردني والمصري قد إتفقا على ضرورة وجود شاغر للوظيفة التي يرغب الموظف أن يترقى عليها ، إضافة إلى أن الترقية من الوظيفة الأدنى للأعلى يجب أن يكون بشكل متسلسل، بحيث يترقى الموظف من درجته الوظيفية لدرجة وظيفة أعلى مباشرة دون أن يقفز لدرجة أعلى غير مباشرة لوظيفته الأصلية ، وهذا ضروري لتعلم وإفادة الموظف خلال مسيرة عمله بالوظيفة ، حيث نعلم أن لكل وظيفة إختصاصات وصلاحيات تتمايز عن الوظائف الأخرى من ذات المجموعة النوعية ، أخيرا نلحظ أن المشرع المصري قد أورد أستثناء يقضي بإجازة ترقية الموظف خارج المجموعة النوعية التي ينتمي إليها إذا كانت من وظائف مجموعة الإدارة العليا كما سبق وقد بينا سابقا.

---

[1] جعفر ، محمد انس ، نظم الترقية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 309

[2] السليطي ، احمد بن محمد (2005)، ترقية الموظف العام في دولة قطر دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 171

المطلب الثاني

تقييم الأداء للموظف العام

إذا كان عدم وجود شاغر يعد مانعا من موانع ترقية الموظف العام كما رأينا في المطلب السابق ،فإن التقييم السلبي لأداء الموظف العام يعد كذلك مانعا من موانع الترقية ، وسنعالج في هذا المطلب مسألة تقييم الأداء وأثرها على الترقية في ثلاثة فروع تتناول على التوالي : مفهوم تقييم الأداء للموظف العام ، وموقف المشرع الأردني من أثر هذا التقييم على ترقية الموظف، موقف المشرع المصري من هذه المسألة.

الفرع الأول : مفهوم تقييم الأداء

لما كانت الترقية تعتبر بمثابة التكريم للموظف العام ، وتعد حافزا مهما فإنها لا تمنح إلا لموظف كفء أداءه متميز ، خلافا لذلك الموظف الغير كفء المتهاون في أداء واجباته الوظيفية والذي لا يصلح للترقية أصلا ، وتكون جهة الإدارة صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا التقييم وهو ما يعرف بتقييم الأداء السنوي .

فالترقية كما أشرنا من قبل تعني ارتقاء الموظف في سلم الدرجات الوظيفية للأعلى ، ولذا فقد إشترطت التشريعات الوظيفية أن يكون الموظف على أُهبة هذا الارتقاء ، والمعيار المحدد لهذا الارتقاء يكون من خلال التقارير التي تقدم بحق الموظف ، وتكاد تجمع التشريعات الوظيفية على الأخذ بهذا العنصر " تقييم الأداء السنوية " كوسيلة لتقدير كفاءة الموظفين لغايات الترقية [1].

وتعرف تقارير الكفاءة السنوية بأنها " تقويم أداء الموظف ومسلكه وعلاقته الوظيفية وتقدير مدى قدرته وصلاحيته للقيام بأعمال وظائف ذات مستوى أعلى ، وتعرف أيضا بأنها " قياس لمدى وجود الصفات اللازمة لحسن أداء وظيفة ما في شاغليها[2] .

---

[1] المادة (82/أ/ 2) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 82 لسنة 2013 و المادة رقم (29) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015 على التوالي والتي نصت " يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى ومن الدرجة الثانية من الفئة الثانية إلى الدرجة الأولى من الفئة الثانية وفقاً للشروط التالية ...2 يكون تقديره في التقارير السنوية الواردة عنه عن آخر سنتين بدرجة (ممتاز) وأن لا يقل تقديره في التقارير السنوية الثلاثة السابقة مباشرة لها عن درجة (جيد جداً)" ،" ... ويشترط للترقية أن يحصل الموظف على تقرير تقويم أداء بمرتبة كفء في السنتين السابقتين مباشرة على الترقية ، باستثناء الترقية بالإختيار في الوظائف التخصصية يجب الحصول على تقرير تقويم أداء بمرتبة ممتاز "

[2] جعفر، محمد أنس (1973) ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها على فاعلية الإدارة، مرجع سابق ، ص 157

وعليه فإن اتباع مبدأ الكفاءة كأساس للترقية من وظيفة إلى أخرى مبدا ضروري للقضاء على ظتهرة تقاعس الموظفين وإتكالهم على بعضهم البعض ، إذ يعتبر هذا المعيار حافزا قويا للموظف العام لزيادة قدرته الإنتاجية ليتمايز عن اقرانه من الموظفين ويترقى ، لما للترقية من حوافز مادية ومعنوية ، ولكن يستلزم أن يكون تقييم الإداء وفق ضوابط وأسس سليمة بعيدة كل البعد عن المحسوبيات والمعارف ،لأن ذلك يؤدي إلى ضيق للموظفين الذي ينعكس بالضرورة على إتيانهم لأعمالهم .

ومن هنا تظهر أهمية إختيار القيادات العليا الموثوق بهم ، بحيث يراعون الصالح العام وهم يمارسون عملية تقييم الأداء ولا يتحيزون لموظف على آخر ، وضرورة وضع معايير ثابتة لتقييم أداء الموظفين بكل شفافية وحياد .

ولا شك أن وضع معيارموضوعي لقياس كفاءة الموظفين وجدارتهم له جل الأهمية لكل من الموظف العام محل التقييم ولرئيسه وللإدارة التي يعملون فيها ، ولما كانت التقارير السنوية توضع وفقا لإجراءات معينة حددها القانون ، فلا يعتد في ترتيب المنع من الترقية نتيجة تقرير سري إلا إذا كان قد استوفى أوضاعه القانونية وجاء خالياً من العيوب التي يترتب عليها البطلان وكل ذلك يدخل في دراسة تقرير درجات الكفاءة[1].

وعلى ضوء ما تقدم سنتناول موقف كل من النشريعين الأردني والمصري من تقييم الأداء السنوي كمانع من موانع الترقية على النحو التالي:-

الفرع الثاني: موقف المشرع الأردني

لقد أشار نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013إلى أنه يجب أن يكون إعداد تقرير الأداء السنوي النهائي مكتوما غير أنه يجب اطلاع الموظف على تقرير أدائه السنوي إذا كان تقديره النهائي بدرجة ضعيف أو متوسط بعد تاريخ اعتماده مباشرة للاعتراض عليه ويحق لجميع الموظفين الاطلاع على نتائج تقاريرهم بعد مضي شهر من تاريخ إيداع كشوفات نتائج التقارير السنوية في الديوان[2].

[1] عطية ، نعيم (1971)، موانع الترقية في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 654

[2] المادة رقم (70 / 2 /ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

ويقوم الرئيس المباشر بتعبئة نموذج تقرير الأداء السنوي معتمدا على نموذج سجل الأداء ورفعهما إلى الرئيس الأعلى المباشر الذي يقوم بدوره برفع تقارير أداء الموظفين السنوية وملاحظاته عليها إلى الأمين العام أو من يفوضه لاعتماد التقدير النهائي للموظف ، وفي حال اعتراض الموظف على التقدير يقوم المرجع المختص بالمصادقة على التقرير أو من يفوضه بإحالة التقرير مع الاعتراض إلى لجنة خاصة تشكل لهذه الغاية [1].

وتعتمد البيانات والوقائع والملاحظات المدونة في سجل الأداء في تقييم أداء الموظف بموجب تقرير الأداء السنوي ويتم ذلك التقييم بأي من التقديرات التالية[2]:-

- ممتاز .
- جيد جدا .
- جيد .
- متوسط .
- ضعيف

وعند اكتساب تقارير الأداء السنوية الصفة النهائية يملك المرجع المختص إتخاذ أي من الإجراءات التالية[3]:-

1- إذا تبين أن التقدير الوارد في تقرير الأداء السنوي لأي موظف بدرجة متوسط فيلفت نظره خطيا ويطلب منه معالجة مظاهر تقصيره وتحسين مستوى أدائه وإنتاجيته .

2- إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف لسنة واحدة أو بتقدير متوسط لسنتين متتاليتين ، فتحجب عنه زيادة سنوية واحدة .

3- إذا كان التقدير الوارد في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف وفي السنة السابقة مباشرة بتقدير متوسط فتحجب عنه الزيادة السنوية لمدة سنتين .

---

[1] انظر المادة (74) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 والتي جاء نصها " أ. تؤلف في كل دائرة بقرار من الوزير المختص لجنة أو أكثر للنظر في الاعتراضات المقدمة على تقييم الأداء السنوي ، من رئيس وعضوين ، ممن لديهم المعرفة الشمولية بأعمال الدائرة وممن عرفوا بعدالتهم وموضوعيتهم ويكون اجتماع هذه اللجنة قانونيا بحضور جميع أعضائها وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بأغلبية أعضائها ويكون قرارها في كِلتا الحالتين نهائياً ب. على اللجنة إصدار قرارها خلال مدة لا تزيد على سبعة ايام عمل اعتباراً من اليوم التالي لتسلمها الاعتراض، وتبني قرارها على ما ورد عن الموظف في نموذج سجل الأداء وفي أي وثائق أخرى أو سجلات أو ملفات في الدائرة تتعلق بالموظف وعلى المبررات المقدمة من الموظف ويبلغ بقرار اللجنة .

[2] المادة الرقم (71/ هـ/1) من نظام الخدمة المدنية الاردني النافذ

[3] المادة رقم 75 من نظام الخدمة المدنية الاردني ساري المفعول

4- إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بتقدير ضعيف لسنتين متتاليتين تنهى خدمته بقرار من المرجع المختص .

وما يهمنا هنا أن نظام الخدمة المدنية إشترط لغايات الترفيع الجوازي للموظف العام حصوله على تقدير محدد في تقييم أداءه السنوي ،أي ان تقييم الأداء السنوي يعول عليه لغايات الترفيع الجوازي ، وذلك خلافا للترفيع الوجوبي الذي ليس له أثر على الترفيع حيث نصت المادة رقم (82) من ذات النظام " أ- يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى ومن الدرجة الثانية من الفئة الثانية الى الدرجة الأولى من الفئة الثانية وفقا للشروط التالية:-

1- ان يكون قد امضى مدة لا تقل عن خمس سنوات خدمة فعلية في الدرجة الأولى من الفئة الأولى وثلاث سنوات في الدرجة الثانية من الفئة الثانية.

2- ان يكون تقديره في التقارير السنوية الواردة عنه آخر سنتين بدرجة (ممتاز) وان لا يقل تقديره في التقارير السنوية الثلاثة السابقة مباشرة لها عن درجة (جيد جدا).

3- لم تتخذ بحقه اي عقوبة من العقوبات التأديبية المنصوص عليه في البنود من (3) الى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام.

ب- يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الخامسة ولغاية الدرجة الأولى من الفئة الأولى، ومن الدرجة السابعة ولغاية الدرجة الثانية من الفئة الثانية وفقا للشروط التالية:-

1- ان يكون قد امضى في الدرجة مدة فعلية لا تقل عن ثلاث سنوات خدمة فعلية في الدرجة.

2- ان يكون تقديره في التقارير السنوية الواردة عنه عن آخر سنتين بدرجة (ممتاز) وان لا يقل تقديره في التقارير السنوية الثلاثة السابقة مباشرة لها عن درجة (جيد جدا).

3- لم تتخذ بحقه أي عقوبة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود من (3) الى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام.

ج- يستثنى من شرط الحصول على ثلاثة تقارير سنوية بدرجة (جيدا جدا) السابقة عن آخر تقريرين سنويين بدرجة (ممتاز) الوارد في البند (2) من الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة موظفو الدوائر الذين لم تكن انظمتهم الخاصة تنص على تنظيم تقارير سنوية لهم قبل 2012/1/1 والموظفون الذين تكون مدة خدمتهم اقل من خمس سنوات وتعتمد في هذه الحالة التقارير السنوية المنظمة لهم حسب الاصول على ان لا تقل عن درجة (جيد جدا).

د- لا يجوز الترفيع الجوازي للموظف المنتدب أو المكلف أو المعار الى أي جهة غير خاضعة لأحكام النظام بما في ذلك الموظف المعار الى أي جهة خارج المملكة".

وتراعى الاعتبارات المبينة أدناه بالإضافة إلى شروط الترفيع الأخرى الواردة في هذا النظام عند اختيار أكثر الموظفين استحقاقا للترفيع الجوازي على أن تؤخذ هذه الاعتبارات حسب أولويتها بالتسلسل التالي:- 1- ،2- ....6- معدل العلامة في التقدير النهائي في التقرير السنوي للموظف للسنوات التي تسبق سنة الترفيع في الدرجة نفسها"[1]

ومعنى ذلك أن لتتقيم الأداء السنوي السلبي أثر على ترفيع الموظف العام ترفيعا جوازيا، لانه أشترط تقارير أداء أقلها جيد جدا وما فوق ، وأما الترفيع الوجوبي فلا أثر لتقييم الاداء عليه لأن المشرع لم يعتبر تقييم الأداء الجيد من ضمن متطلبات الترفيع الوجوبي.

وقد إعتد نظام الموظفين في البنك المركزي الأردني رقم 62 لسنة 2001 بمعيار الكفاءة كاساس لعملية الترقية كما وسبق أن بينا سابقا ، ومن هنا فقد كان لتقييم الأداء السنوي الدور الأكبر في عملية تنافس الموظفين فيما بينهم للحصول على الوظيفة موضوع عملية الترقية، وبمفهوم المخالفة فإن التقييم السلبي للموظف يمكن أن يشكل مانعا من موانع الترقية لموظف البنك المركزي وعلى نحو يشبه الوضع في نظام الخدمة المدنية عند الحديث عن الترفيع الجوازي للموظفين[2].

وقد تبنى نظام الموظفين في الجامعة الأردنية رقم 52 لسنة 2003 ذات النهج عندما نص في المادة 2/أ/17 من أنه" يرفع الموظف إلى الدرجة الأعلى بتوافر ما يلي 1- .... 2- حصوله في السنوات الثلاث الأخيرة على تقدير ممتاز ، وتقديرين جيد جدا على الأقل ".

نخلص بنتيجة أن لتقييم الأداء السنوي للموظف العام الأهمية الكبيرة في إتمام عملية الترقية ، حيث يشترط ان يكون تقييم الإداء للموظف الراغب بالترفيع أن يكون جيد جدا وما فوق وخلافا لذلك لا يستوفي متطلبات الترقية وفق خطة ونهج المشرع الأردني في حال الترفيع الجوازي حسب نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 ، ونظام الموظفين في البنك المركزي رقم 62 لسنة 2001 ، وكذلك نظام الموظفين في الجامعة الأردنية رقم 52 لسنة 2003 .

---

[1] المادة 84 / 6 من نظام الخدمة المدنية الردني رقم 82 لسنة 2013

[2] المادة رقم 20 و21 من نظام الموظفين في البنك المركزي الاردني النافذ

الفرع الثالث : موقف المشرع المصري

وفي مصر يعد تقييم الأداء للعاملين في الدولة وهو ما يسمى هناك (تقويم الأداء) امراً مهما عند ترقية العامل من وظيفته إلى وظيفة أعلى منها حيث يتم تقويم الأداء بالوحدة الإدارية بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها ، ويكون تقويم الأداء للموظف عن السنة المالية على مرتين على الاقل قبل وضع التقرير النهائي ، ويقتصر تقويم الأداء على العاملين فعلا بالوحدة مدة ستة أشهر على الاقل .

ويكون تقويم الأداء في مصر وفقاً للمادة (25) من قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015 على النحو التالي :-

1- ممتاز .

2- كفء.

3- فوق المتوسط .

4- متوسط .

5- ضعيف .

وتكون الترقية بالوظائف التخصصية من المستوى الاول باللإختيار على اساس بيانات تقويم الأداء وما ورد في ملف الخدمة المدنية من عناصر الامتياز، أما الترقية للوظائف الأخرى فتكون بالإختيار في حدود النسب المحددة في الجدول رقم 1 الملحق بالقانون ، ويشترط في الترقية أن يحصل الموظف على تقرير أداء بمرتبة كفء في السنتين السابقتين المباشرة على الترقية ، بإستثناء الترقية بالإختيار في الوظائف التخصصية فيجب الحصول على تقرير تقويم أداء بمرتبة ممتاز [1].

ومعنى ذلك أن أثر تقويم الأداء على الترقية وفق التشريع المصري يتمحور في إشتراط حد أدنى لتقويم الإداء ، وهو تقدير كفء وما فوق ليتمكن الموظف من استيفاء متطلبات استحقاقه للترقية ، وهذا يتضح من خلال نص المشرع المصري حسب منطوق نص المادة 29 من قانون الخدمة المدنية النافذ.

ولا شك في أن تقييم الأداء كمقياس لكفاءة الموظفين يعد من أفضل المعايير التي يمكن الإعتماد عليها للترقية ومن هنا تأتي أهمية تقارير تقويم الأداء شريطة أن تكون هذه التقارير قائمة على

[1] المادة رقم 29 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015

ضوابط وأسس محددة ، تتلخص بأن تكون التقارير موضع إهتمام الإدارة العليا ، ووضع تعليمات واضحة تتفق والقانون وروح العدالة وتمتاز بالشفافية ،إضافة لإختيار القادة الإداريين الذي توكل لهم مهمة تقييم أداء الموظفين.

بقي أن نشير في هذا السياق إلى أن القانون الجديد في مصر (قانون الخدمة المدنية رقم 18لسنة 2015) لم يأخذ بالحرمان من الترقية كعقوبة تبعية في حالة أن كان تقرير الكفاية للعامل بدرجة ضعيف وذلك وفقا لنص المادة (27) منه والتي تنص على أنه " يعرض أمر الموظف الذي يتقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة الموارد البشرية ،فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملائمة للقيام بوظيفة أخرى في ذات مستوى وظيفته ، إقترحت نقله إليها لمدة لا تجاوز السنة ، وإذا تبين للجنة بعد إنقضاء المدة المشار إليها في الفقرة السابقة أنه غير صالح للعمل بطريقة مرضية إقترحت خصم (50%) من الأجر الكامل المكمل لمدة ستة أشهر ، وإذا تبين بعدها أنه غير صالح للعمل ، إقترحت اللجنة فصله من الخدمة مع حفظ حقوقه في المعاش وفي كل الأحوال ترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة لاعتماده" .

وهذا الوضع يختلف عنه في القانون السابق حيث كانت المادة (34) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 "ملغى " تنص على أنه "يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوي بمرتبه ضعيف من الترقية في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير "، ومعنى ذلك أن المشرع المصري في القانون الجديد يتفق في هذه المسألة مع القانون الأردني حيث أن نظام الخدمة المدنية الأردني لم يأخذ بالحرمان من الترقية كعقوبة تأديبية أصلية أو كعقوبة تأديبية تكميلية أصلا ، وكل ما رتبه على تقرير الكفاية السنوي بتقدير ضعيف هو حجب الزيادة السنوية لمرة واحدة و سنتين أو انهاء خدماته من المرجع المختص ، وهذا النهج هو الذي نعتقد بسلامته كما سنتحدث عن ذلك لاحقا [1].

وخلاصة القول أن كل من التشريعين الأردني والمصري قد إعتبرا تقييم الأداء ضروري وله ثقل في إتمام سيرعملية الترقية ، حيث عبر المشرع الأردني عنه بتقييم الأداء ، أما المشرع المصري فعبر عنه بتقويم الإداء ، وقد أورد أن المشرع الأردني تقديرات لتقييم الأداء وهي على التوالي : "ممتاز ، جيد جدا ، جيد، متوسط ، ضعيف" ، ورتب على كل تقدير إجراء معين ، حيث لا يجوز الترفيع الجوازي إلا للموظف الحاصل على تقييم أداء بتقدير ممتاز ، ويحرم الموظف الحاصل على تقدير ضعيف لسنة من الزيادة السنوية ، وتنتهي خدمات الموظف الحاصل على تقدير ضعيف

[1] تنص المادة (75) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 على أنه " بعد اكتساب تقارير الاداء الصفة النهائية ......1 -.... 2- اذا كان تقدير الموظف في تقرير الاداء السنوي بدرجة ضعيف لسنة واحدة تحجب عنه زيادة سنوية واحدة .3- اذا كان التقدير الوارد في تقرير الاداء السنوي بدرجة ضعيف والسنة السابقة مباشرة متوسط تحجب عنه الزيادة السنوية لمدة سنتين .4- اذا كان تقدير الموظف في تقرير الاداء السنوي بتقدير ضعيف لسنتين متاليتين تنهى خدماته بقرار من المرجع المختص ......"

لسنتين بقرار من المرجع المختص ، ولا يجوز بكل الأحوال ترقية الموظف إلى درجة أعلى إلا إذا كان تقديره السنوي لا يقل عن جيد جدا ، أما المشرع المصري فالتقديرات التي أوردها لتقويم الأداء كانت على النحو التالي : "ممتاز كفء ، فوق المتوسط، متوسط ، ضعيف"، واشترط لغايات عملية الترقية أن يكون تقدير الإداء في الوظائف التخصصية لا يقل عن ممتاز أما الوظائف الأخرى لا يقل عن كفء .

المطلب الثالث

عدم تحقق المدة اللازمة للترقية

تشترط مختلف التشريعات الوظيفية كقاعدة عامة وجوب بقاء الموظف مدة زمنية معينة في المركز الوظيفي الذي يشغله ، وذلك قبل أن يكون مؤهلا لأن يترقى للوظيفة الأعلى ، وعلة هذا الإشتراط بالنسبة للترقية هو أن مكوث الموظف في مركزه الوظيفة مدة معينة يكسبه الخبرة والمعرفة والدراية بأعماله ومهامه ، ليكون مؤهلا لشغل الوظائف الأعلى ، ذلك أنه كل ما ترقى الموظف في السلم الإداري زادت مهامه وواجباته الوظيفية.

وقد إختلف الفقهاء فيما بينهم ، حول إعتماد بقاء الموظف في مركزه الوظيفي لمدة معينة معيارا لإتمام عملية الترقية أم اعتبارها عنصرا يضاف لعدة عناصر من متطلبات الترقية ؟ فأنصار معيار الأقدمية يتمسكون بشرط المدة الزمنية لانها بوجه نظرهم تحقق مزايا كثيرة وتحقق العدالة والموضوعية بين الموظفين ، كما أنها تعد مكافئة للموظف لقاء خدمته التي قضاها في وحدته الإدارية [1]، أما أنصار معيار الكفاءة فقد كان موقفهم سلبي من اعتماد مدة بقاء الموظف في درجته معيارا وحيدا يعول عليه لإتمام عملية الترقية ، وكانت حججهم منطقية لما للأقدمية من سلبيات في مجال الوظيفة العامة ، حيث انها تقتل روح المبادرة وتمنع التحفيز والابداع للموظف العام ويصبح موظفا متواكلا ، لانه يعلم أنه ترقيته تحصيل حاصل[2].

ولا شك في أن إشتراط مدة لخدمة الموظف في مركزه الوظيفي هو أمر ضروري في عملية الترقية ليكتسب مهارة ومعرفة ، وهذه المهارة والمعرفة لا تأتي إلى من خلال مكوثه مدة زمنية محددة ، إلا أن ذلك لا يتعارض مع لزوم التحقق من كفاءة هذا الموظف وقدرته على تحمل

---

[1] جعقر ، محمد أمس (1973) موانع الترقية في الوظيفة العامة) ، مرجع سابق ، ص 137

[2] بطارسة سليمان ، (1997) ، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية مرجع سابق ، ص 158

المسؤولية في الوظيفة التي سيترقى إليها وبالوسائل التي سبق الإشارة إليها في الفصل الأول من هذه الرسالة.

الفرع الأول : موقف المشرع الأردني

وفقا لنظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 فإنه يتوجب بقاء الموظف مدة معينة في وظيفته ليكون مؤهلا للترفيع للدرجة الأعلى ، حيث نصت المادة رقم (78) والخاصة بالترفيع الوجوبي بضرورة بقاء الموظف على الأقل مدة ستة أشهر خدمة فعلية في أعلى مربوط درجته ، ليتم ترفيعه من الفئتين الأولى والثانية وجوبيا من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأساسي الأعلى من راتبه الأساسي مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة.

وإشترط النظام ذات الشرط بخصوص الترفيع الجوازي ، حيث نصت المادة رقم (82) من النظام على أنه " يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى ومن الدرجة الثانية من الفئة الثانية الى الدرجة الأولى من الفئة الثانية وفقا للشروط التالية: 1- ان يكون قد امضى مدة لا تقل عن خمس سنوات خدمة فعلية في الدرجة الأولى من الفئة الأولى وثلاث سنوات في الدرجة الثانية من الفئة الثانية".

وأما بخصوص الترفيع الجوازي من الدرجة الخامسة ولغاية الدرجة الأولى من الفئة الأولى، ومن الدرجة السابعة ولغاية الدرجة الثانية من الفئة الثانية وفقا للشروط التالية :- 1- ان يكون قد أمضى في الدرجة مدة فعلية لا تقل عن ثلاث سنوات خدمة فعلية في الدرجة"[1].

وهذا النهج أخذ به نظام الموظفين في البنك المركزي الأردني رقم 62 لسنة 2001 ،من حيث ضرورة بقاء الموظف مدة سنتين بدرجته الوظيفية على الأقل ليتمكن من إتمام متطلبات التنافس، حيث نصت المادة الرابعة من أسس وتعليمات التنافس في البنك المركزي لسنة 2014 على" من شروط إشغال الوظيفة المطروحة للتنافس 1- .... 2- أن لا تقل مدة خدمته في مستوى وظيفته الحالية في البنك عن سنتين ".

وقد أثبتت التجربة العملية هناك أن مكوث الموظف مدة معينة في مركزه الوظيفي يحقق عددا من الإيجابيات لكل من الموظف والبنك ، ولعل تعليمات التنافس في البنك المركزي تؤكد ذلك حيث أن تعليمات التنافس لسنة 2011 أزالت شرط مكوث الموظف وبقاءه في مركزه الوظيفي مدة سنتين ،

---

[1] المادة (82/ب /1) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 82 لسنة 2013

وعند إجراء عملية التنافس ظهرت الآثار السلبية لهذا الإستثناء ، حيث قفز الموظفين للدرجة الأعلى دون أن يكونوا متمكنين من وظائفهم الأصلية الأمر الذي خلق إرباكات بين الموظفين ، الأمر الذي ترتب عليه إعادة مدة خدمة الموظف في مركزه الوظيفي مدة السنتين في تعليمات التنافس الحالية لعام2014 .

وخلافا لضرورة بقاء الموظف مدة محددة في مركزه في كل من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2015 وكذلك نظام الموظفين في البنك المركزي رقم 62 لسنة 2001 ، لم نجد هذا الشرط في كل من نظام الموظفين في كل من الجامعة الأردنية رقم 52 لسنة 2003 وجامعة العلوم والتكنولوجيا رقم 146 لسنة 2003 ، ولذا نقترح الأخذ بهذا الشرط في كل من النظاميين للإعتبارات التي سبق الإشارة إليها.

الفرع الثاني: موقف المشرع المصري

يشترط المشرع المصري بقاء الموظف في مركزه الوظيفي مده محددة تعد بمثابة حد أدنى من المدة التي يجب أن يقضيها الموظف في كل درجة قبل أن يصعد منها للدرجة الأعلى ، وأن تكون الترقية إليها من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة والمجموعة النوعية التي تنتمي إليها ، فإذا صدر قرار الترقية دون مراعاة هذه المدة البينية فإنه يكون ووفقا لما إستقر عليه القضاء الإداري في مصر قراراً باطلا وليس منعدما ومن ثم يجوز للإدارة سحبه أو إلغائه خلال ستين يوما من تاريخ إصداره ، وإلا أصبح قرارا محصنا ضد السحب والإلغاء بفوات الميعاد[1].

كما أن القضاء الإداري في مصر قد قضى في العديد من قرارته على عدم جواز الترقية خلال مدة التجربة ، بوصف أن ترقية الموظف أثناء مدة الإختبار تعني إعفاء من قضاء تلك المدة والإقرار له بالكفاءة ، بينما في حقيقة الأمر هي امتداد لإجراءات عملية التعيين في الوقت الذي لم تكتمل له أسبابها واهمها عنصر الخدمة الفعلية ، كما أن ذلك يغل من يد وسلطة الإدارة من ممارسة حقها في تثبيت الموظف أو عدم تثبيته لعدم الصلاحية ، إذا ما ثبت لها أنه لم يمضي مدة الإختبار على وجه مرض يسمح ببقاءه في الخدمة [2] .

---

[1] انظر المادة رقم (29) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015

[2] قرار المحكمة الادارية في مصر ، رقم 1016 ، السنة 7 ، من مجموعة أحكام المحكمة ، تاريخ 7 / 3 /1965 ، ص 1389

وخلاصة القول أنه يلزم في كل من الأردن ومصر قضاء الموظف ومكوثه مدة معينة من الزمن ليكون أهلا للإرتقاء للوظيفة الأعلى سواء أكان الترفيع جوازي أو وجوبي في الأردن أو الترقية بالمطلق وفق نهج المشرع المصري ،وبأن عدم تحقق هذه المدد يُعد بمفهوم المخالفة مانعا من موانع الترقية وهذا نهج محمود في ضوء الإيجابيات المتحصلة من هذا المكوث والتي سبق الإشارة إليها .

المطلب الرابع

العقوبات التأديبية

لما كان السجل الوظيفي هو الأساس للنظر بسلوك الموظف ، ومدى إحترامه لميثاق الوظيفة وأخلاقياتها ، فكان من اللازم محاسبة الموظف المذنب المرتكب لأي ذنب إداري ، ومكافئة الموظف الملتزم بأخلاقيات الوظيفة العامة ، لذلك فإنه يجب أن يكون للعقوبات التأديبية التي تفرض على الموظف أهمية واعتبار في عملية الترقية، بحيث يعد مانعاً من موانع الترقية وجود بعض العقوبات التأديبية بحق الموظف ، وهو النهج الذي أخذ به كل من المشرع الأردني والمصري والذي سنتناوله على التوالي في الفرعين التاليين:-

الفرع الأول : موقف المشرع الأردني

لم ينص المشرع الأردني على عقوبة الحرمان من الترقية في نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 ، سواء كعقوبة أصلية أو كعقوبة تبعية ، حيث وردت العقوبات المحددة في النظام المشار إليه على سبيل الحصر ويخضع إليها كافة الفئات الوظيفية دون أي إستثناء وليس من بينها عقوبة الحرمان من الترقية أو تأجيلها ، فالعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على موظفي الفئة العليا هي ذاتها التي توقع على موظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة ، وليس من بينها الحرمان من الترقية.

إلا أن المشرع الأردني قد رتب ومن خلال نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 أثرا لإتخاذ العقوبات التأديبية على ترفيع الموظف جوازيا ، حيث نصت المادة (82) على أنه "يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى ومن الدرجة الثانية من الفئة الثانية الى الدرجة الأولى من الفئة الثانية وفقا للشروط التالية :- 1 - ....2- ....3- لم تتخذ بحقه اي عقوبة من العقوبات التأديبية المنصوص عليه في البنود من (3) الى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام" .

وبالرجوع إلى المادة المشار إليها نجد أن هذه العقوبات التي تحول دون ترفيع الموظف جوازياً تشمل الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر وحجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة و حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات وحجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات.

وبخصوص أثر العقوبات التأديبية على الترفيع الوجوبي للموظف فقد نصت المادة (85) من نظام الخدمة المدنية على أنه " إذا أُحيل الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترفيع الوجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية على أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أُسندت إليه ويعتبر تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي" .

وعليه فإن مفهوم المخالفة لهذا النص، هو في حال ثبوت المخالفة المسلكية على الموظف وتمت إدانته من قبل المجلس التأديبي ، الجهة المختصة بالنظر في المخالفة المسلكية التي يرتكبها الموظف وفقاً للصلاحية المخولة له بمقتضى أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة ، وله إيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (141) من هذا النظام وذلك حسب تقديره للعقوبة المناسبة للمخالفة التي ارتكبها الموظف [1] ، ومعنى ذلك أنه في حال ثبوت إدانة الموظف وتوقيع عقوبة عليه فانه يحرم من الترفيع الوجوبي بغض النظر على العقوبة التي تم إيقاعها عليه كون النص جاء مطلقا للعقوبات ولم يحصرها او يستثني منها عقوبة معينة، وهذا كله معلق على السلطة التقديرية للإدارة في هذا السياق.

وتضمنت نصوص نظام الموظفين في الجامعة الاردنية رقم 52 لسنة 2003 ذات الأثر على الترقية ، حيث نصت المادة 17 منه على "أ- مع مراعاة احكام الفقرة ب من هذه المادة يرفع الموظف الى الدرجة الأعلى من درجته .... شريطة ما يلي :- 1- ....2- ....3- لم تفرض عليه خلال الثلاث سنوات الأخيرة السابقة لتاريخ استحقاقه الترفيع أي عقوبة من العقوبات المنصوص عليها في هذا النظام باستثناء عقوبة التنبيه " .

[1] انظر المادة 146 من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 82 لسنة 2013

الفرع الثاني : موقف المشرع المصري

لقد كان قانون العاملين المدنيين رقم47 لسنة 1978 " ملغى " في مصر يحرم العامل من الترقية إذا ما وقعت عليه عقوبات تأديبية ، وذلك لفترات تختلف بإختلاف العقوبة الموقعة على العامل[1] ، إلا أن المشرع المصري إتجه لاحقا إلى التخفيف من أثر العقوبات التأديبية على حق الموظف في الترقية ، وقد ورد النص على منع الترقية لتوقيع العقوبات التأديبية في المادة (62) والمادة (63) من قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015.

ونصت كذلك المادة (58) من قانون الخدمة المدنية المصري النافذ على قائمة الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف العادي وهي :1- الإنذار 2- ...3- تأجيل الترقية عند استحقاقها ...... ، ونلحظ من خلال المادة المشار إليها انه لا يتم فرض " تأجيل الترقية كعقوبة " على الموظفين من شاغلي الوظائف العليا والتنفيذية ، فهي تفرض فقط على صغار الموظفين ، فالمشرع المصري نص صراحة على الجزاءات التي يمكن توقيعها على شاغلي الوظائف العليا وليس من بينها حرمان الموظف من الترقية مدة معينة .

وإذا أصدرت الجهة الإدارية المختصة قراراً بترقية الموظف قبل انقضاء المدة المحددة لتأجيل ترقيته بسبب توقيع عقوبة تأديبية عليه ، فإن قرارها هذا يعتبر قراراً إدارياً مخالفاً لنص القانون ، وبالتالي ينبغي عليها سحبه قبل فوات ميعاد الستين يوماً ، وإلا أضحى قراراً سليماً لا يجوز سحبه أو إلغاؤه بعد فوات المواعيد المقررة قانونياً للسحب أو الإلغاء والمحدد بستين يوماً من تاريخ صدوره.

وبالعودة إلى الحرمان من الترقية لمدة من الزمن كعقوبة تبعية نجد أن المادة (62) من قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 قد نصت على عدم جواز النظر في ترقية العامل والذي وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية إلا بعد إنقضاء مدد زمنية حددتها هذه المواد وكما يلي :-

---

[1] انظر المادة رقم 85 من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 74 لسنة 1978 الملغى والتي نصت على أنه "لا يجوز النظر في ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية المبينة فيما يلى إلا بعد انقضاء الفقرات الآتية:

ثلاثة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام إلى عشرة.

ستة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة 11 يوماً على 15 يوماً.

تسعة أشهر في حالة الخصم ن الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوماص توقيع جزاء خفض الأجر.

سنة في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوماص أو في حالة توقيع جزاء خفض الأجر.

مدة التأجيل أو الحرمان في حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة أو الحرمان من نصفها.

وتحسب فترات التأجيل المشار إليها من تاريخ توقيع الجزاء ولو تداخلت في فترة أخرى مترتب علة جزاء سابق.

1- ستة أشهر في حالة الخصم من الأجر لمدة عشرة أيام إلى ثلاثين يوما .
2- سنة في حالة الخصم من الأجر لمدة تزيد على ثلاثين يوما وتحسب فترات الحرمان من الترقية المشار إليها من تاريخ صدوره القرار بتوقيع الجزاء أو انتهاء فترة الحرمان من الترقية المترتبة على قرار جزاء سابق أيهما لاحق .

ويرى الباحث في ضوء ما تقدم إختلاف كل من المشرعين الأردني والمصري في مدى إعتبار الحرمان من الترقية عقوبة موضوعية تفرضها الإدارة على الموظف المخالف ، حيث أن المشرع الأردني لم ينص على عقوبة الحرمان من الترقية في نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 ، سواء كعقوبة أصلية أو كعقوبة تبعية ، حيث وردت العقوبات المحددة في النظام المشار إليه على سبيل الحصر ويخضع إليها كافة الفئات الوظيفية دون أي إستثناء وليس من بينها عقوبة الحرمان من الترقية أو تأجيلها من العقوبات ، خلافا للمشرع المصري الذي نص عليها كعقوبة في قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015 ، منوهين أنهما أجمعا على الأثر المترتب للعقوبة التأديبية على ترقية الموظف العام ، وأخيرا لا بد من الأشارة ان المشرع المصري وضع حدا أعلى للحرمان من الترقية وهو أن لا تتجاوز مدة سنتين ، إضافة لاستثناء أثر بعض العقوبات البسيطة على إتمام عملية الترقية ، ويا حبذا لو إنتهج المشرع الأردني ذات النهج في هذا السياق.

وختاما لهذا الفصل نكون قد توصلنا لأهم الموانع العامه سواء في التشريعين الأردني والمصري و التي قد يتعرض لها الموظف العام في الوظيفة العامة وتحول دون ترقيته ، خلال الاجراءات التأديبية التي يمكن أن يتعرض لها وذلك إما اثناء التحقيق أو الاحالة للمحاكمة أو كف يده أو عدم إستيفاءه لمتطابات إشغال الوظيفة ، وبينا موقف كل من التشريعين من هذه الموانع واثرها على الترقية في الوظيفة العامة.

الفصل الثالث

الموانع الخاصة للترقية في مجال الوظيفة العامة

تحدثنا في الفصل الثاني من هذه الدراسة عن الموانع العامة للترقية ، وإلى جانب تلك الموانع هنالك موانع خاصة للترقية تتعلق بالأوضاع الوظيفية للموظف العام ومدى إتصاله أو إنفكاكه عن الجهاز الإداري ، وهذه الأوضاع تم تنظيمها والنص عليها في كل من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وكذلك قانون الخدمة المدنية المصري رقم (18) لسنة 2015، وتتلخص في الإنقطاع الوظيفي (بسبب الإجازة أوالإعارة) والنقل وهو ما سنتحدث عنه في هذا الفصل.

المبحث الأول

الإنقطاع الوظيفي

إن الغاية المتوخاة من الترقية ،هي تلبية إحتياجات آنية ، أي انه يوجد لدينا وظيفة شاغرة يستلزم إشغالها من قبل موظف ليباشر مهام وواجبات تلك الوظيفة ، وعلى هذا الأساس فأن وجود الموظف خارج مظلته الوظيفية قد يعد مانعا من موانع الترقية وهذا ما سنعالجه في مطلبين يتناول الأول منهما موضوع الإجازة ، في حين يتناول الآخر موضوع الإعارة.

المطلب الأول

الإجـــــازة

يتكون هذا المطلب من ثلاثة فروع تعالج على التوالي ماهية الإجازة وأنواعها ، موقف المشرع الأردني من الإجازة وأثرها على الترقية ، موقف المشرع المصري من الإجازة وأثرها على الترقية.

الفرع الاول

ما هية الإجـــازة وأنواعها

لقد رأينا وقبل الحديث عن أثر الإجازة على الترقية الإشارة ولو بإيجاز إلى ماهية الإجازة وأنواعها، فالقاعدة العامة أن يُكرس الموظف جهوده لخدمة الدولة ومصالحها ، وذلك بممارسة الأعمال التي تسندها الإدارة إليه ، تطبيقا للقاعدة الأصولية بأن الأجر مقابل العمل ، وبالتالي لا يجوز للموظف العام - كأصل عام – أن ينقطع عن عمله لأي سبب من الأسباب[1]، وإذا حصل ذلك فالأصل أن يُخصم أجر ذلك اليوم الذي إنقطع فيه الموظف عن العمل من راتبه [2].

لكن الموظف العام كغيره من الأفراد بحاجة للراحة لتجديد نشاطه وكسر الروتين الموجود في الوظيفة العامة ، كما أن هنالك ظروف مرضية أو عائلية أو غيرها قد تطرأ بشكل فجائي تجعله مضطراً للحصول على إجازة ، ومن هنا فقد نظمت التشريعات الوظيفية ومنها نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 الإنقطاع المؤقت عن العمل تحت مسمى الإجازة.

ففي مصر نصت المادة (43) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015 على أنه " تحدد السلطة المختصة (الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص) أيام العمل في الأسبوع ومواقيته وتوزيع ساعاته وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ، على ألا تقل عدد ساعات العمل الأسبوعية عن خمس وثلاثين ساعة ولا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله، إلا لإجازة يستحقها في حدود الإجازات المقررة بالقانون وطبقا للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية ، وإلا حرم من أجره دون إخلال بمسؤوليته التأديبية.

وفي الأردن نصت المادة (97) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 على أنه "يحق للموظف الحصول على الإجازات المنصوص عليها في النظام ووفقا للأحكام والإجراءات المبينة فيه ، وفي كل الأحوال يجب مراعاة مصلحة العمل عند الموافقة على منح الإجازات بإستثناء إجازة الأمومة والإجازة العرضية وإجازة الحج ".

ولغايات الصالح العام ومصلحة الموظف لا بد من حصول الموظف العام على عدد من أيام الإجازة للراحة وتجديد النشاط الجسمي والنفسي ، ولذلك تعتبر الإجازة حقا من حقوق الموظف العام ، بل ويستمد الموظف حقه من مركزه القانوني الذي يشغله ، ولكن للإدارة أن تنظم هذا

---

[1] حسين ،محمد بكر (2006) ،الوسيط في القانون الاداري: دار الفكر العربي ،القاهره ،ص 584

[2] عبد الوهاب ، محمد رفعت و الحلو ، ماجد (1995) ، مبادئ القانون الاداري :دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص 388

الحق وفق مقتضيات الصالح العام ، وبما لا يخل بمبدأ استمرارية سير المرفق العام بانتظام وتقديم الخدمة العامة بالشكل الملائم.

فالإجازة بهذا المعنى ليست حقا مطلقا للموظف العام وإنما هي حق قابل للتنظيم عند توافر شروط إستحقاقها ، وتتفق العديد من الأنظمة الوظيفية بما فيها نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ وكذلك قانون الخدمة المدنية المصري ساري المفعول على إعطاء بعض الفئات كهيئات التدريس في الجامعات إجازات محددة تتفق وطبيعة أعمال التدريس التي يقومون بها ، والتي تختلف في مداها عن تلك التي تمنح للموظفين العموميين الآخرين [1].

وفي ضوء عدم وجود تعريف تشريعي للإجازة في إطار الوظيفة العامة فإن الفقه يرى بأن الإجازة هي: إنقطاع العامل عن عمله مدة من الزمن ، وفقا للشروط التي تضعها القوانين والأنظمة والتعليمات التي تنظم الإجازات ، وذلك لتمكينه من التمتع بالراحة النفسية والجسدية أو لقضاء أغراضه الخاصة أو للدراسة ، وذلك كله بهدف زيادة نشاطه وقدرته على أداء عمله بكفاءة حرصا من الإدارة على سير المرفق العام بإنتظام وإضطراد [2].

ويرى الباحث أن مفهوم الإجازة كمفهوم قانوني هو إنقطاع مؤقت للموظف عن عملة لمدة زمنية معينة أو غير معينة ، تتم وفقا للقانون ، ويكون الهدف منها راحة الموظف العام الجسدية والنفسية وكسر روتين الوظيفة أو للقيام بتلبية إحتياجات شخصية خاصة بالموظف ، ليعود الموظف بعد انتهاء إجازته لأداء مهامه ومباشرته لإختصاصاته بكل نشاط وحيوية بما ينعكس بالنهاية على أداء المرفق العام بمهامة على أتم وجه .

وهناك مفهوم قريب من مفهوم الإجازة وهو العطلة ، حيث تعرف العطلة بأنها : إنقطاع الموظف أو العامل عن عمله فترة زمنية معينة دون الحاجة إلى قرار بالموافقة من الإدارة أو جهة العمل لتبرير هذا الإنقطاع ،بل يكون ذلك ببلاغ من رئيس الوزراء أو الجهة المختصة يقضي بالتعطيل تبعا للحدث الحاصل، وهناك الكثير من الأمثلة على العطل ، منها العطلة القضائية أو عطلة المدارس والجامعات ، عطل الثلج والإنجماد ...الخ.

وهنالك فروق عديدة بين الإجازة والعطلة أهمها ما يلي[3]:

[1] بطارسة ، سليمان (1997) ، نظام الوظيفة العامة في المملكة الاردنية الهاشمية ، مرجع سابق ، ص 200 وما بعدها

[2] الطاهر ، خالد خليل (1980)، القانون الاداري دراسة مقارنة ، ط1 ،ك1 : دار الميسر للنشر والتوزيع ، عمان ص 321

[3] الشياب ، عصام (2009) ، الجوانب القانونية لاجازة الموظف العام ، رسالة ماجستير ، الجامعة الاردنية ، ص 18 وما بعدها

1- الأصل أن الموظف العام وغيره يستفيد من العطل بأجر كامل ، أما نظام الإجازة قد يستفيد الموظف العام بأجر كامل (الإجازة السنوية) أو جزء من الأجر (الإجازة المرضية في بعض الحالات) أو دون أجر (الإجازة دون راتب) .

2- إن الإجازة تحدد بصورة مسبقة بقانون أو نظام ويتم تحديدها وشروط إستحقاقها للموظف ومدة كل نوع ، أما العطل تتحدد بموجب قوانين أو أنظمة أو تعليمات أو بأدوات قانونية أخرى كبلاغات رئاسة الوزراء أو الجهة المختصة بذلك.

والإجازة بهذا المعنى تتضمن فائدة للمرفق العام الذي يعمل فيه الموظف وللموظف ذاته ولمتلقي الخدمة ، فهي تعود بالنفع على أداء المرفق العام لمهامه من خلال تنظيم إجازات الموظفين في ذلك المرفق ، فبعض الجهات الإدارية وخاصة الخدمية منها تقوم في كل عام بتحديد أيام الإجازة لكل موظف ، بحيث يعرف الموظف أيام إجازاته وفي حال أجيز الموظف المختص فإنه يتم تكليف زميله بالوكالة نيابة عنه ضمن شروط وضوابط ، كل ذلك في سبيل تسيير المرفق العام وتقديم خدماته على أكمل وجه.

وبالنسبة للموظف العام ذاته فقد أشرنا إلى أن الإجازة تعود بالنفع عليه لغايات الراحة الجسدية والنفسية ، ولكسر روتين الوظيفة اليومي ، فعندما يأخذ الموظف إجازة من عمله يرجع إليه في أول يوم عمل له وهو بأقصى نشاطه وحيويته ، بما ينعكس على أداءه لعمله بشكل إيجابي.

ومن جانب ثالث فإن للإجازة فائدة على متلقي الخدمة الذي من المفترض أن يستقبله الموظف بالبشاشة ، وهذا بدوره ينعكس على نفسية متلقي الخدمة والشعور بالإنتماء للمرفق العام الذي بالأصل وُجد لخدمته ، بالإضافة إلى إتقان الموظف لأعماله الموكولة له والتي هي بالنتيجة لمصلحة متلقي الخدمة.

وبالعودة إلى التكييف القانوني للإجازة نجد أن النظريات الفقهية التي تبنت العلاقة العقدية بين الموظف والدولة ، ترى أن الإجازة حق للموظف يجد أساسه في العقد المبرم بين الموظف والدولة[1].

---

[1] الطاهر ،خالد خليل (1980) القانون الاداري دراسة مقارنة ، ط1 ، مرجع سابق ، عمان ،ص 200

ونظرا للإنتقادات الكبيرة التي وجهت لهذه النظريات والتي تبنت الأساس العقدي بين الموظف والدولة ، ظهر جانب آخر من الفقه تبنى نظرية أن العلاقة القائمة بين الموظف والدولة هي علاقة تنظيمية وليست عقدية ، ووفقا لهذا الإتجاه فإن أساس التعيين للموظف العام في الوظيفة العامة هو التشريعات الناظمة لها ، وبالتالي فان إسناد الإختصاص للموظف العام هو تكليف بهذا الاختصاص[1].

وعليه فإن الإجازة هي حق مقيد للموظف العام خاضع للسلطة التقديرية للإدارة .، وما هو إلا منحة تقدمها الإدارة للموظف العام ، وإن طلب الموظف العام بإستخدام هذه المنحة مقترن ومرهون بموافقة الإدارة على هذا الطلب ، حسب ما تمليه المصلحة العامة[2].

وبإستعراض النصوص التشريعية الناظمة لموضوع الإجازة في التشريع الأردني نجد أنه قد إستقر على أن الإجازة حق للموظف قابل للتنظيم ويخضع لسلطة الإدارة التقديرية ، حيث نصت المادة (97) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 على أنه " يحق للموظف العام الحصول على الإجازات المنصوص عليها في هذا النظام وفقا لأحكام والإجراءات المبينة فيه.

وأشارت المواد (105و106و107و108و111) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 على أنواع الإجازات وهي :-

- الإجازة السنوية
- إجازة الأمومة
- الإجازة العرضية
- إجازة الحج
- الإجازة دون راتب وعلاوات
- الإجازة المرضية

والإجازة بمختلف أنواعها هي مدة زمنية معينة ينقطع فيها الموظف عن عمله ، وفقا لما تسمح به التشريعات الوظيفية ، والأصل ألا يؤثر ذلك على حقوقه المالية والمعنوية ، إلا أن

---

[1] حلمي ، محمود (1975) موجز في مبادئ القانون الاداري ، ط1 :دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة ، ص 250

[2] الشياب ، عصام (2009) الجوانب القانونية لاجازة الموظف العام ، مرجع سابق ، ص 74

الموظف قد يفقد جزءا من تلك الحقوق الوظيفية عند حصوله على بعض أنواع الإجازات ، دون أن يكون لذلك أثر على العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة [1].

وقريبا من ذلك تعرف الإجازة وفق النهج المصري بأنها حق من حقوق العامل يتمتع بها بناء على موافقة الإدارة ، والهدف منها تأمين الراحة الجسدية والنفسية للموظف ، أو تمكينه من قضاء أي من إحتياجاته التي لا يستطيع قضائها أثناء العمل الرسمي ، وتحرص الإدارة على منح العامل هذا الحق تشجيعا منها للقيام بعمله ، وحرصا على أداء المرفق العام بمهامه للوصول إلى أعلى مستوى من الكفاءة في تسيير مصالح المواطنين [2].

ومعنى ذلك أنه يحق للموظف العام الحصول على إجازة عرضية دون موافقة الإدارة المسبقة ، وذلك في الأحوال التي يتعذر عليه الحصول على أي من الإجازات الأخرى ، حيث أعتبر المشرع المصري جميع الإجازات حق مقيد للموظف العام بإستثناء الإجازة العارضة التي يستطيع الحصول عليها دون موافقة الإدارة المسبقة.

ولقد تضمن قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015 في مواده (44و45و46و49و50) أنواعا من الإجازات المختلفة للموظف العام تتمثل بما يلي :-

- الإجازة السنوية
- إجازة العطل والأعياد والمناسبات الرسمية
- الإجازة العرضية
- إجازة الأمومة
- الإجازة المرضية
- إجازة أداء فريضة الحج
- إجازة دون أجر

وعطفا عما تقدم نخلص أن الإجازة بدون راتب هي التي لها أثر على ترقية الموظف العام ، وهذا مدار البحث في الفرعين الثاني والثالث من هذا المطلب

---

[1] كرج ، محمد يحيى (2002) ،حقوق وحريات الموظف العام ، رسالة دكتوراه ، جامعة بيروت العربية ، لبنان ،ص 247

[2] الحلو ، ماجد (1996) القانون الاداري : دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، ص 273

الفرع الثاني

موقف المشرع الأردني من الإجازة وأثرها على الترقية

يمكن القول وبالمجمل بأن الإجازات التي تكون حقا مطلقا للموظف كالإجازة المرضية أو الأمومة لا تعتبر مانعاً من موانع الترقية ولا تحول دون ترقية الموظف في حال توافرت فيه شروط ومتطلبات الترقية ، إضافة إلى أن هذا النوع من الإجازات تعتبر من خدمة الموظف الفعلية وتدخل لغايات التقاعد والترفيع .

أما بخصوص الإجازات المتوقفة على موافقة الإدارة وتكون خاضعة لسلطة الإدارة التقديرية فاننا نكون هنا أمام مانع من موانع الترقية ، ولكن هذا المنع لا ينسحب بالضرورة على كل أنواع الإجازات الخاضعة لسلطة الإدارة التقديرية بل ينسحب على الإجازة بدون راتب وعلاوات، وقد أخذ بهذا النهج المشرع الأردني ، حيث تناول هذا النوع من الإجازات بشكل مفصل في حدود المواد (108- 110) من نظام الخدمة المدنية الأردني ، والذي سبق ذكره ، وقد رأينا أنه لا تعتبر مدة الإجازة دون راتب وعلاوات خدمة مقبولة للتقاعد أو لإستحقاق الزيادة السنوية أو الترفيع[1] ، مع الإشارة إلى المشرع الأردني لم ينص على أي مدد زمنية لبدء المنع من الترقية ، فالمنع يبدأ من يوم صدور القرار بالموافقة على الإجازة بدون راتب وعلاوات .

وعليه يمنع أي موظف يحصل على إجازة بدون راتب وعلاوات من الترقية ، وجاء هنا اللفظ بالمنع مطلقا لجميع الموظفين سواء من شاغلي الدرجات العليا أو لصغار الموظفين ، مع ضرورة الإشارة هنا إلى أن الإدارة ملزمة بإعادة الموظف القادم من إجازته بدون راتب وعلاوات إلى وظيفته وإلى درجته الوظيفية التي كان يشغلها.

ولعل النهج الذي إتبعه المشرع الأردني بإعتبار الإجازة بدون راتب وعلاوات مانعا للترقية لكافة الموظفين على إختلاف درجاتهم ومسمياتهم الوظيفية يعود لإعتبارات العدالة والإنصاف بين الموظفين ،حيث يجب المفاضلة بين الموظف الذي بقي في وظيفته وعلى رأس عمله وغيره من الموظفين الذين سعوا نحو المكاسب المادية أو غيرها من الأهداف وانقطعوا عن الوظيفة ، فمنطق الأمور يتطلب هذا التمييز بين الموظف الذي بقي بوظيفته والموظف الذي قطعها، كما أن الإنقطاع عن الوظيفة وللمدة المشار إليها يفترض إبتعاد الموظف عن وظيفته بكل ما يمكن أن

[1] انظر البند د من المادة رقم 108 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

يترتب على ذلك من آثار ومن أهمها أنه لا يكون مؤهلا للترقية إلى المواقع الأعلى بالمقارنة مع زميله الذي بقي على رأس عمله.

الفرع الثالث

موقف المشرع المصري من الإجازة وأثرها على الترقية

لقد تهج المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015 ذات نهج المشرع الأردني في اعتبار الإجازة بدون أجر مانعاً من موانع الترقية وأطلق هذا المنع ليشمل كافة الموظفين دون تمييز بين شاغلي الوظائف العليا وصغار الموظفين خلافا لما تضمنته نصوص قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 الملغى والذي مايز بين الموظفين ودرجاتهم لغايات اعتبار الأجازة بدون أجر مانع أم لا لغايات الترقية لدرجات الوظائف العليا[1] .

فوفقا للمادة (50) المشار إليها لا يجوز ترقية الموظف إلا بعد عودته من الإجازة وإستكمال المدد البينية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة ، ولا تدخل مدد الإجازة بدون أجر ضمن المدد البينية اللازمة للترقية ، ويرى الباحث أن المشرع المصري قد أصاب في هذا النهج الجديد وللأسباب التي أشرنا إليها عندما أيدنا موقف المشرع الأردني قبل قليل ، كما أنه أصاب عندما أزال التفرقة بين الموظفين في هذا السياق وإعتبر الإجازة بدون أجر مانعا من موانع الترقية يحول دون ترقيتهم و على إختلاف درجاتهم الوظيفية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع المصري أعطى الإدارة سلطة تقديرية حيال طلب الإجازة بدون أجر بإستثناء حالة حصول الموظف على إجازة لمرافقة الزوج أو الزوجه ، فهذا الحق مقرر بقوة القانون .

حيث جاء في المادة 1/50 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015 " يمنح الزوج أو الزوجة إذا سافر أحدهما للخارج للعمل أو الدراسة لمدة ستة أشهر على الأقل إجازة بدون أجر مدة بقاء الزوج أو الزوجة في الخارج وفي جميع الأحوال يتعين على الوحدة أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة " ، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها التي صدرت في ظل القانون القديم الذي تضمن نفس الحكم بالقول بأن " الإجازة بدون مرتب لمرافقة الزوج أو الزوجة وجوبية

---

[1] المادة رقم (69) من قانون العاملين المدنيين بالدولة (الملغى) رقم 47 لسنة 1978

بقوة القانون ، ورفض جهة الإدارة الموافقة على الإجازة رغم توافر شروطها يعد مخالفة جسيمة للقانون " [1]، فالقضاء المصري مستقر على أن الإجازة الخاصة لمرافقة الزوج لا تقدير للجهة الإدارية فيها ، وفي جميع الأحوال يجب أن تستجيب جهة الإدارة لطلب الزوج أو الزوجة في الحصول على تلك الإجازة [2].

وخلاصة القول أن هنالك إتفاق في موقف كل من التشريع الأردني والمصري على إعتبار الإجازة بدون راتب وعلاوات مانعاً من موانع الترقية والتي تحول دون ترقية الموظف العام ، وإن هذا النوع من الإجازات خاضع للسلطة التقديرية للإدارة بشكل عام وإن كان التشريع المصري يخرج حصول الموظف على إجازة لمرافقة الزوج أو الزوج من السلطة التقديرية للإدارة ويعتبرها من الحقوق المطلقة للموظف ، إلا أن الباحث يرى أن النهج الذي إتبعه المشرع الأردني بإعتبار هذا النوع من الإجازة (مرافقة الزوج أو الزوجة) خاضع للسلطة التقديرية للإدارة أقرب للصواب للإعتبارات التي سبق الحديث عنها من حيثالعدالة بين الموظفين ، ولأن هذه الإجازة يترتب عليها بالضرورة إبتعاد للموظف عن الوظيفة لفترة من الزمن مما لا يجعله غالبا مؤهلا للترقية إلى الوظيفة الأعلى.

المطلب الثاني

الإعـــــارة

يتكون هذا المطلب من ثلاثة فروع تعالج على التوالي ماهية الإعارة وضوابطها ، موقف المشرع الأردني من الإعارة وأثرها على الترقية ، موقف المشرع المصري من الإعارة وأثرها على الترقية.

الفرع الأول

ماهية الإعـــارة وضوابطها

لقد رأينا أن نتناول ولو بإيجاز ماهية الإعارة وضوابطها قبل أن نعالج أثر الإعارة على ترقية الموظف العام في القانونين الأردني والمصري .

---

[1] الطعن رقم 510 لسنة 31 ق تاريخ الجلسة 1988/4/16 المكتب الفني للمحكمة الإدارية العليا ص 33

[2] الطعن رقم 771 لسنة 42 ق تاريخ 2000/7/1 مجموعة الأحكام الإدارية ، العدد 6 ص 1485

فالإعارة في اللغة هي من الفعل عار، وإعارة الشيء إعارة أي أعطاه إياه عارية ، والعارية ما يتم تداوله بين الناس بغير عوض ، أي عارية الإستعمال [1]، و كباقي التشريعات الوظيفية لم يعرف المشرع المصري والأردني الإعارة من الناحية الإصطلاحية وتركا هذه المهمة للفقه والقضاء .

وقد عرف الفقه المصري الإعارة بأنها : إستغناء للصالح العام من إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة عن أحد موظفيها تلبية لطلب أحد الجهات العامة أو الخاصة في الداخل أو الخارج [2].

ويرى آخرون بأن الإعارة هي " قيام الموظف تنفيذا لقرار من السلطة المختصة بعد موافقته الكتابية بالعمل في وظيفة أخرى شاغرة في جهة عامة أجنبية غالبا،براتب يتقاضاه منها ، مع إحتفاظه بصلته الوظيفية الأصلية ، والتي يجوز شغلها مع ذلك إذا كانت مدة الإعارة لا تقل عن سنة [3].

كما تم تعريف الإعارة بأنها : وضع الموظف مؤقتا في وظيفة خارج الجهة الأصلية التي يعمل فيها إلى أي حكومة أخرى أو إلى أي منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة عامة داخل المملكة أو خارجها ، ويكون ذلك بقرار من الجهة المختصة " [4].

وعرف الفقه الأردني الإعارة بأنها : وضع وظيفي يسمح لجهة أخرى الإستفادة من خبرات الموظف العام مع بقاء علاقة الموظف المعار بوظيفته قائمة خلال مدة الإعارة ، وبذلك يكون الموظف المعار في مهمة وظيفية غير وظيفته الأصلية ولدى الجهة التي أعير إليها رغم بقاء علاقته الوظيفية قائمة مع الوظيفية الأصلية [5].

فالإعارة يمكن أن تكون داخل الدولة ، ويمكن أن تكون خارجها وفي كلتا الحالتين يستلزم الموافقة الخطية للموظف محل عملية الإعارة على الأقل في القانون المصري ،ويتقاضى الموظف مرتبه من الجهة التي أعير إليها ، وعلى الأغلب فإن الوظيفة التي يتم إعارة الموظف منها يجوز إشغالها بأي من وسائل التعيين إذا كانت مدة الإعارة سنة فأكثر [6] .

---

[1] الموسوعة العربية ، المجلد الثاني ، العلوم القانونية والإقتصادية ، الموقع اللأكتروني على الشبكة العنكبوتية www.arab-ency.com

[2] بركات ،عمر (1989) ، نظام الإعارة في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة ،دون دار نشر ، مصر القاهرة ،ص 13

[3] الحلو ، ماجد (1996) القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 273

[4] الظاهر ، خالد (1999)، القضاء الاداري :دون دار نشر ، ط 1 عمان ،ص 146

[5] الشطناوي ، علي (1999) ، دراسات في الوظيفة العامة ،منشورات الجامعة الاردنية ،عمان ، ص 179

[6] الطراونه ،سهى (2011) ،أحكام إعارة الموظف العام وآثارها في القانون الأردني وقضاء محكمة العدل العليا ، رسالة ماجستير ، جامعة مؤتة ، ص 24

وقد أجاز المشرع الأردني إعارة الموظف الذي لا تقل مدة خدمته عن خمس سنوات فعلية إلى أي حكومة أخرى أو أي منظمة دولية أو إقليمية أو دائرة غير خاضعة لنظام الخدمة المدنية أو شركة تدير مرفقة عاما ، وذلك بناء على طلب تلك الجهات أو إلى أي شركة ناتجة عن عملية التخاصية وذلك بقرار من رئيس الوزراء لشاغلي وظائف الفئة العليا ، وبقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام لشاغلي الوظائف الأخرى[1].

ووفقا لنظام الخدمة المدنية الأردني فإن للجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة تحديد مدتها ولها كذلك تجديدها سنة فسنة على أن لا تزيد على ثلاث سنوات خارج المملكة أو داخلها أو كليهما طيلة مدة خدمة الموظف العام ، ويستثنى من الحد الأعلى لمدة الإعارة الموظف المعار إلى شركة ناجمة عن عملية التخاصية ، ولا يتقاضى الموظف خلال مدة إعارته أي جزء من راتبه الأساسي من الدائرة التي أعارته [2].

وعلى الصعيد القضائي لم نجد تعريفا للإعارة في القضاء الإداري الأردني ، وإنما اقتصر دوره على فرض الرقابة على مشروعية القرار ، حيث أكدت محكمة العدل العليا على بقاء العلاقة الوظيفية بين الموظف المعار والجهة الإدارية المعار منها ، فقد قضت في أحد أحكامها على أن " تكون الدائرة التي أعير منها الموظف ملزمة بإعادته إلى الوظيفة الأولى أو وظيفة أخرى ملائمة ومعادلة لدرجته التي كان فيها عند إنتهاء مدة إعارته [3].

ولنظام الإعارة أهمية كبيرة في مجال التعاون بين الدول والهيئات في مجال تبادل الموظفين ، بحيث تعمل هذه العملية على نقل الخبرات وإكتساب معارف جديدة وعكسها على المرفق العام في بلد الموظف المعار منه ، إضافة لتلبية حاجات عمل المنظمات الدولية والإقليمية ذات النفع العام ، وكذلك الشركات التي يعهد إليها إدارة المرافق العامة ، بالإضافة إلى الفائدة العائدة على المتعاقد من أموال وإستثمارات وإنعاش للإقتصاد الوطني من خلال إدخال العملات الأجنبية وتوفير فرص العمل ، وبمل ينعكس بنهاية المطاف على الصعيد القومي على كافة جوانب الحياة الاجتماعية والثقافية [4].

---

[1] المادة رقم 95/أ من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

[2] المادة 95/ ب وج ود من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

[3] حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 1997/336 تاريخ 1998/1/24 منشورات مركز عدالة القانوني

[4] بطارسة ، سليمان (1997) ، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية ، مرجع سابق ، ص176

وفي مصر نصت المادة 34 من قانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015 على أنه" يجوز وبقرار من السلطة المختصة إعارة الموظف للعمل بالداخل أو الخارج بعد موافقة كتابية منه ، ويحدد القرار الصادر بالإعارة مدتها ، ويترتب على إعارة شاغل وظيفة من وظائف الإدارة العليا أو التنفيذية إنتهاء مدة شغله لها ويكون كامل أجر الموظف المعار على الجهة المستعيرة ".

ويلاحظ مما سبق تطابق موقف التشريع الأردني والمصري حول الإعارة كمفهوم قانوني والكيفية في أداء أجر الموظف المعار والجهة المختصة بإصدار قرار الإعارة ، واختلف المشرع الأردني مع نظيره المصري على أن الأخير إشترط موافقة خطية للموظف الذي يرغب بالإعارة على عكس المشرع الأردني فقد تطلب موافقة الجهة المختصة على طلب الجهات المعار إليها الموظف دون الموظف ذاته، خلاف لما ذكر في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لسنة 1998 الملغى ، حيث نصت المادة رقم (75) من النظام الملغى " لرئيس الوزراء او من يفوضه بناءً على تنسيب الوزير ان يقرر اعارة الموظف بموافقته الخطية الى اي حكومة اخرى او الى منظمة دولية او اقليمية او مؤسسة عامة داخل المملكة او خارجها بناءً على طلبها كما يجوز اعارته بالطريقة نفسها الى اي سلطة محلية او مؤسسة ذات نفع عام داخل المملكة او الى شركة تساهم فيها الحكومة" .

وهنالك عدة ضوابط تطلبها كل من المشرع الأردني والمصري لعملية الإعارة وتتمثل ضوابط الإعارة في القانون الأردني بما يلي[1]:-

1- صدور قرار الإعارة من الجهة المختصة وذلك بقرار من رئيس الوزراء لشاغلي وظائف الفئة العليا ، وبقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام لشاغلي وظائف الفئات الأخرى وقد أشارت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها إلى ضرورة صدورقرار الإعارة من الجهة المختصة ، فقضت في حكم لها " المرجع المختص بإصدار قرار الإعارة لموظف في وزارة التعليم العالي هو مجلس الوزراء بناء على

---

[1] . المادة (95) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم 82 لسنة 2013يجوز اعارة الموظف الذي لا تقل مدة خدمته عن خمس سنوات فعلية الى أي حكومة اخرى أو أي منظمة دولية أو اقليمية أو دائرة غير خاضعة لنظام الخدمة المدنية أو شركة تدير مرفقاً عاماً، وذلك بناء على طلب تلك الجهات او الى أي شركة ناتجة من عملية التخاصية وذلك بقرار من رئيس الوزراء لشاغلي وظائف الفئة العليا، وبقرار من الوزير بناء على تنسيب الامين العام لشاغلي وظائف الفئات الاخرى.

ب. يحدد رئيس الوزراء لشاغلي وظائف الفئة العليا والوزير لشاغلي وظائف الفئات الاخرى مدة الاعارة وله تجديدها سنة فسنة او لاي جزء منها على ان لا تزيد على ثلاث سنوات خارج المملكة او داخلها او كليهما طيلة خدمة الموظف في الخدمة المدنية.
ج. يستثنى من شرط المدة الواردة في الفقرة (ب) من هذه المادة الموظف المعار الى شركة ناجمة عن عملية التخاصية.
د. لا يتقاضى الموظف خلال مدة اعارته أي جزء من راتبه الاساسي وعلاواته من الدائرة التي تمت اعارته منها.
هـ. تحسب مدة الاعارة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة لغايات استحقاق الزيادة السنوية والترفيع الوجوبي.
و. تعتبر مدة الاعارة خدمة مقبولة للتقاعد وفقاً لاحكام قانون التقاعد المدني.
ز. على الرغم مما ورد في هذه المادة ، تحتسب للموظف المعار الى أي شركة ناجمة عن عملية التخاصية كامل مدة الاعارة واي تمديد لها لغايات استحقاق الزيادة السنوية والترفيع الوجوبي وذلك وفقاً لتعليمات يصدرها مجلس الوزراء لهذه الغاية بناء على تنسيب المجلس.

تنسيب الوزيرالمختص ، وعليه وبما أن نائب رئيس الوزراء هو الذي اصدر قرار الإعارة بالتالي يكون القرار صدر عن مرجع غير مختص [1].

2- موافقة الجهة المعار منها الموظف بناء على طلب الجهة المستعيرة ، إلا أن المشرع لم يعد يتطلب موافقة الموظف على الإعارة كما كان الوضع سابقا حيث خلا نظام الخدمة المدنية الحالي من أي إشارة إلى أخذ موافقة الموظف خلافا للمشرع المصري الذي نص صراحة على ضرورة الحصول على موافقة الموظف الخطية .
3- يجب أن يكون الموظف المعار معينا في وظيفة دائمة ، حيث نص نظام الخدمة المدنية الأردني على أن يكون الموظف قد خدم مدة خمس سنوات فعلية .
4- يمكن أن تكون الإعارة إلى جهات حكومية غير خاضعة لاحكام نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 ، أو غير حكومية داخل الدولة أو خارجها.
5- تتحمل الجهة المستعيرة الأجور والعلاوات التي يستحقها الموظف .
6- بعد إنتهاء مدة الإعارة تلتزم الجهة المعار منها الموظف بإعادته إلى الوظيفة دون أن يؤثر ذلك على درجته أو مرتبه الذي يستحقه[2].

أما في مصر فتتمثل ضوابط الإعارة بما يلي:-

1- يجب أن يصدر قرار الإعارة من السلطة المختصة بالتعيين ، وبناء على موافقة الموظف كتابة على الإعارة وطلب الجهة المستعيرة ، ويجب أن يحدد في القرار مدة الإعارة والجهة المعار إليها الموظف[3] .
2- الإعارة لا تكون إلا لشخص اعتباري آخر سواء كان شخصا معنويا عاما أو خاصا ، أو كان الإعارة داخل الوطن أو خارجه.
3- لا يجوز أن تكون الإعارة داخل الوحدة التي يعمل فيها الموظف .
4- الإعارة على الإعارة لا تجوز ، بمعنى أنه لا يجوز للجهة المستعيرة أن تعير الموظف المعار إليها للعمل لدى جهة اخرى، لانه يستلزم الرجوع للجهة الإدارية الأصلية لطلب تغيير مكان الإعارة وذلك وفق القواعد المعمول بها قانونا [4].

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم 94/82 تاريخ 1994/5/14 ، منشورات مركز عدالة

[2] المادة رقم 90 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

[3] المادة رقم (33) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015

[4] خاطر ، شريف (2009)، الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 94

5- لا يجـوز إعـارة الموظـف أثنـاء فتـرة الإختبـار ، وذلـك لعـدم ثبـوت صـلاحيته لمباشـرة إختصاصاته داخل الوظبفة العامة.

6- يجب أن يحصل الموظف على أجره من خلال الجهة المعار إليها [1].

ومن خلال ما تم عرضه يمكن القول ومن قبيل المقارنة أن هنالك بعض الإختلاف بين ما تضمنته نصوص مواد نظـام الخدمـة المدنيـة الأردنـي رقـم 82 لسـنة 2013 ، ومـا تضـمنه نظيـره المصـري المتمثل بقانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015 ، فيما يتعلق بموضوع الإعارة حيث أناط المشرع الأردني صلاحية إصدار قرار الإعارة لرئيس الوزراء لشاغلي الوظـائف العليا وللوزير بتنسيب من الأمـين العـام لبـاقي الوظـائف ، أمـا المشـرع المصـري فأنـاط صـلاحية إصـدار قـرار الإعـارة للجهـة المختصـة بـالتعيين وهـذا يختلـف بـإختلاف الدرجـة الوظيفـة للموظـف فقد تكـون لـرئيس الجمهوريـة أو للمحافظ أو للرئيس الوزارء......" .

وهناك إختلاف آخر حيث يشترط المصري ضرورة الحصول على موافقة خطية من قبل الموظف المعار ، وهذا الشـرط غيـر موجـود فـي التشـريع الأردنـي الحـالي وقد كـان موجـودا فـي أنظمـة الخدمـة المدنية سابقا ، فالموافقة تكون للجهة المعار منها الموظف و الجهة المعار إليها الموظف دون ضـرورة الحصول على موافقة الموظف محل عملية الإعارة.

ولعل السبب في إشتراط الموافقة الخطية للموظف في الأنظمة السابقة والتراجع عن هذا الشرط في السنوات الأخيرة كان بسبب تحويل العديد من المشروعات الحكومية في السنوات الأخيـرة إلـى القطـاع الخاص ومن خلال ما يعرف بنظام الخصخصة ، ورغبة الحكومة الأردنية في إعارة أعداد كبيـرة مـن الموظفين للعمل في هذه المشاريع حتى من غير موافقتهم الخطية على هذا الأمر حيث إفترض المشرع أن هذه المشاريع تحقق النفع العام [2].

ومن جانب ثالث فقد حدد المشرع الأردني مدة الإعارة كحد أقصى بثلاث سنوات خلاف للمشرع المصري الذي لم يحدد حد أعلى لمدة الإعارة وحسنا فعل مشرعنا الأردني في تحديده لمدة الإعارة كي لا يبقى الموظف العام في حل من الرجوع لوظيفته الأصلية والانتقال من مرفق عام لآخر .

وبرغم ذلك فإن كل من القانون الأردني والقانون المصري يتفقـان علـى العديـد مـن الأمـور المتعلقـة بالإعارة ومن بينها حصول الموظف المعار على مرتبه من الجهة المعـار إليهـا ولـيس الجهـة الأصـلية التـي يعمل فيها ، وأنه لا بد وأن يكون الموظف مثبتا فـي مـلاك الخدمـة الـدائم للجهـاز الإداري المعين

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1586 74 ق، تاريخ 12/ يوليو / 1988، مجموعة المبادئ القانونية

[2] الطراونة ، سهى (2011) ، احكام اعارة الموظف العام وآثارها في القانون الأردني وقضاء محكمة العدل العليا ، مرجع سابق ص 38

فيه ليصار إلى إعارته داخل أو خارج الدولة ، إضافة إلى ضرورة عودة الموظف المعار لدائرته الأصلية بعد إنتهاء مدة الإعارة .

الفرع الثاني

موقف المشرع الأردني من الإعارة وأثرها على الترقية

نصت المادة (95/هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني " تحسب مدة الإعارة المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة لغايات إستحقاق الزيادة السنوية والترفيع الوجوبي "

وجاءت الفقرة (ب) من ذات المادة محددة لجهة إصدار القرار الإداري الخاص بإعارة الموظف وبيان المدة المحددة لها وبيان مكان الإعارة سواء خارج المملكة أم داخلها ، إضافة لتحديد الحد الأعلى لمدة الإعارة وهي ثلاث سنوات .

وتعتبر الإعارة وفق نص المادة (95/ و) محسوبة كخدمة مقبولة للتقاعد وفق قانون التقاعد المدني ، وكذلك يتم إحتساب مدة الإعارة للموظف المعار إلى أي شركة ناجمة عن عملية التخاصية لغايات إستحقاق الزيادة السنوية والترفيع الوجوبي .

وبإستقراء نصوص مواد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 فيما يتعلق بالإعارة نجد أن المشرع الأردني حدد المزايا الوظيفية التي تنعكس على الموظف المعار كإستحقاقه زيادته الوظيفية وترقيته الوجوبية فقط ، خلافا لما تضمنه نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30لسنة 2007 والذي تحدث عن ترفيع الموظف المعار بشكل عام ولم يحدده [1] ، حيث كان يتم ترقية الموظف المعار وجوبيا وجوازيا ، ولم يعد الأمر كذلك في ظل نظام الخدمة المدنية النافذ حيث يرقى فقط الموظف المعار وجوبيا إن إستوفى متطلبات الترقية.

وعليه تُعتبر الإعارة في القانون الأردني وفق نظام الخدمة المدنية ساري المفعول مانعا من موانع ترقية الموظف العام فقط فيما يتعلق بالترقية الجوازية ، أما فيما يتعلق بالترفيع الوجوبي فلا أثر للإعارة على الترقية وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا فقضت في احد احكامها " علاقة الموظف المعار بوظيفته تبقى قائمة خلال مدة الإعارة ، ومن حقه الحصول على زيادة سنوية وترفيعه" [2]،

---

[1] المادة (95/هـ) من نظام الخدمة المدنية الاردني الملغى " تحسب مدة الإعارة المنصوص عليها في الفقرة ج لغايات أستحقاق الزيادة السنوية والترفيع ".

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم 1972/100 تاريخ 1973/1/1 ، منشورات مركز عدالة

وقضت أيضا أن الإعارة لا تُبخس حقا من حقوق الموظف الوظيفية بما في ذلك حقه في الترقية عند إستحقـاقها"[1].

أما بخصوص نظام الموظفين في البنك المركزي الاردني رقم 62 لسنة 2001 فقد نصت المادة رقم 22/ على أنه " أ . للمحافظ بموافقة من الموظف الذي امضى في خدمة البنك خمس سنوات فعلية متواصلة اعارته للعمل في أي وزارة او دائرة حكومية او مؤسسة رسمية عامة او في مؤسسة عامة او شركة تساهم فيها الحكومة او في الهيئات والمنظمات الاقتصادية والمالية الاقليمية منها والدولية او في الدوائر والمؤسسات الحكومية العربية النقدية منها والاقتصادية والمالية ولا تحتسب المدة التي يقضيها الموظف في بعثة او دورة من ضمن مدة الخمس سنوات خدمة فعلية له .

ب. يقرر المحافظ شروط الاعارة ومدتها على ان لا تتجاوز في مجموعها ثلاث سنوات سواء كانت داخل المملكة او خارجها ما لم يقرر المجلس بناء على تنسيب المحافظ استثناء الموظف من هذا القيد على الا تزيد مدة الاعارة على ست سنوات خلال مدة خدمته في البنك ولا تعتبر مدة الاعارة خدمة فعلية للموظف .

ج. يعاد الموظف عند انتهاء اعارته الى وظيفته الاصلية او الى أي وظيفة اخرى من المستوى نفسه

د. تسري احكام هذه المادة على المعارين الحاليين من تاريخ انتهاء مدة اعارتهم .

وباستقراء نصوص نظام الموظفين في البنك المركزي نجد انها قد اتفقت مع نظام الخدمة المدنية باتمام الموظف المعار حدمة فعلية مدة خمس سنوات على الاقل ، وان تكون الاعارة داخلية او خارجية ، لكن نصوص نظام الموظفين في البنك المركزي الناظمة للاعارة قد اختلفت مع نظام الخدمة المدنية ساري المفول مع الحد الاقصى لمدة الاعارة ، فنجده يصل لسته سنوات في نظام الموظفين في البنك المركزي كحد اقصى على خلاف نظام الخدمة المدنية يصل لثلاث سنوات كحد اقصى باستثناء اذا كانت اعارة الموظف لجهة التخاصية ، ونضيف ايضا ان هنالك احتلاف جوهرة في ترقية الموظف العام ، فحسب نصوص نظام الموظفين في البنك المركزي (الفقرة ج من المادة 22) نجد ان الموظف المعار في البنك المركزي يعود لوظيفته الاصلية او ما يمائلها في الدرجة قبل اعارته ، على عكس الاعارة في نظام الخدمة المدنية فهي محسوبة لغايات الترفيع الوجوبي ، وهذا منطقي على اعتبار ان نظام الموظفين في البنك المركزي رقم 62 لسنة 2001 قائم على اساس الوظيفة وليس الموظف كما سبق وبينا سابقا .

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم 1993/75 تاريخ 1994/1/1 منشورات مركز عدالة

وبخصوص نظام الموظفين في الجامعة الأردنية رقم 52 اسنة 2003 ، فقد نصت المادة رقم 24 منه على " أ . للرئيس بناء على تنسيب العميد او المدير المختص اعارة الموظف المثبت للعمل خارج الجامعة لمدة سنة قابلة للتجديد بما لا يتجاوز ثلاث سنوات .

ب. تعتبر مدة اعارة الموظف جزءا من خدمته الفعلية في الجامعة لاغراض الترفيع والاقدمية والمكافاة والادخار والزيادة السنوية واحتساب مدة التامين الصحي على ان يستمر الموظف في دفع مساهمته في صندوق الادخار خلال مدة اعارته ، وتتحمل الجهة المعار اليها رواتبه وعلاواته وما يستحقه من مكافاة نهاية الخدمة وما تتحمله الجامعة من مساهمة الادخار والمساهمة في الضمان الاجتماعي .

ج. وفي جميع الحالات المنصوص عليها في هذه المادة لا يعار الموظف مرة اخرى الا بعد انقضاء مثلي مدة الاعارة السابقة .

ومعنى ذلك أن الأحكام الناظمة للاعارة وفق نظام الموظفين في الجامعة الاردنية لم يعتبر الاعارة مانعا من موانع الترقية واعتبرها خدمة فعلية لاغراض الترفيع والاقدمية والمكافئة والادخار وكافة المزايا الوظيفية ، على اعتبار ان النظام الخاص بالموظفين بالجامعة الاردنية لم يميز بين الترفيع الوجوبي والجوازي كما فعل نظيره نظام الخدمة المدنية .

ويرى الباحث وبعد استعراض النصوص ذات العلاقة بالإعارة في نظام الخدمة المدنية والانظمة الوظيفية الخاصة ببعض المؤسسات الحكومية ان والعدالة تقتضي إعتبار الإعارة مانعاً من موانع الترقية في الوظيفة العامة ، ذلك انه ليس من العدالة مساواة موظف لم ينقطع عن وظيفته ويقي مع موظف آخر قطع مؤقتا علاقة الوظيفية لمزايا مادية او معنوية ، ومن ثم يعود ليزاحم الموظف الذي بقي في الوظيفة .

الفرع الثالث

موقف المشرع المصري من الإعارة وأثرها على الترقية

ولبيان أثر الإعارة على ترقية الموظف العام في القانون المصري فقد نصت المادة رقم (34) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015 " .... ولا يجوز ترقية المعار إلا بعد عودته

من الإعارة وإستكمال المدة البينية اللازمة لشغل الوظيفة الأعلى مباشرة ولا تدخل مدة الإعارة ضمن المدة البينية اللازمة للترقية" .

ويترتب على ما ورد أعلاه إن المشرع المصري قد نص صراحة على إعتبار الإعارة مانعا من موانع ترقية الموظف العام والتي تحول دون الترقية بكافة أشكالها ، حيث تطلب إبتداء عودة الموظف المعار لوظيفته الأصلية ومن ثم خدمته فيها لإحتساب المدد البينية اللازمة لإشغال الوظيفة الأعلى مباشرة.

ومعنى ذلك أن الحظر الذي يسري على ترقية الموظف المجاز بدون راتب يسري كذلك على الموظف المعار[1] ، وهنالك العديد من الأحكام القضائية التي أكدت ذلك ومنها حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر والذي جاء فيه " أن كلا من المعار والحاصل على إجازة بدون راتب لا تجوز ترقيته خلال مدة الإعارة أو الإجازة ، مهما تعددت مراتها ، .....ولا يجوز أيضا ترقية أي منهما سواء بالأقدمية أو الإختيار خلال الأشهر الستة الأولى للعودة من الإعارة أو الإجازة "[2].

من خلال ما سبق نجد أن المشرع المصري إعتبر الإعارة مانعا من موانع الترقية بشكل مطلق والتي تحول دون ترقية الموظف العام ونرى انه أصاب في ذلك ، حيث يتمتع الموظف المعار بإمتيازات لا يحصل عليها الموظف الذي بقي بوظيفته الأصلية ، وعند عودة الموظف المعار سيقوم أيضا بمنافسة الموظف الذي بقى على رأس عمله ، وهذا قد يكون مجافيا للعدالة بين الموظفين ، الأمر الذي يستلزم إعتبار الإعارة مانعا من موانع الترقية كما فعل المشرع المصري وليس فقط مانعا من الترفيع الجوازي كما فعل المشرع الأردني .

---

[1] القاضي ، وليد (2012) ترقية الموظف العام دراسة مقارنة ، ص297

[2] الطعن رقم 614 لسنة 38 ق ، تاريخ الجلسة 1997/8/25 المكتب الفني للمحكمة الإدارية العليا

المبحث الثاني

النـقـــل

يتكون هذا المبحث من مطلبين يعالجان على التوالي ماهية النقل وشروطه، وأثرالنقل على ترقية الموظف العام.

المطلب الأول

ماهية النقل وشروطه

لقد أجازت التشريعات الوظيفية في كل من المملكة الأردنية الهاشمية وجمهورية مصر العربية نقل الموظفين بين مختلف الوزارات والهيئات وكافة المؤسسات التابعة للدولة ، وعملية النقل يجب أن تصب للمصلحة العامة وكذلك مصلحة الموظف في آن واحد ، لذلك إشترط كل من التشريع الأردني والمصري مجموعة من الشروط لكي تضمن سير عملية النقل في مسارها وقالبها الصحيح وسنتحدث عنها فيما بعد.

والحكمة المبتغاة من إجراء النقل هي تمكين الإدارة من توزيع العمل بين الموظفين ، وذلك تحقيقا للصالح العام ، حيث تملك الإدارة نقل الموظفين مكانيا أو نوعيا ، والأصل أن تمارس هذه السلطة وفقا للقواعد المقررة لها ، وإلا اعتبرت القرارات الصادرة بشأنها معيبة وعرضة للإلغاء، ويكون النقل عادة بقصد الإستفادة من العامل في موقع آخر لزيادة إنتاجيته[1].

وقد أشار القضاء الإداري في كل من مصر والأردن لهذه الحكمة في أكثر من مناسبة ، ومن قبل ذلك ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها " إن قضاء هذه المحكمة يجري على إعادة توزيع العاملين على الوظائف المختلفة داخل الوحدة هو أمر يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة وتجريه وفقا لمتطلبات العمل وصالحه ودواعيه وليس للعامل الحق بالتمسك بالبقاء بوظيفته أو في مكانه عمله بل أن الأمر مرده إلى ما ترتأيه الإدارة محققة سير المرفق والصالح العام"[2].

---

[1] رسلان ، أنور (1998) وسيط القانون الإداري ، مرجع سابق ،ص 175

[2] الطعن رقم 1873 لسنة 50 ق لدى المحكمة الإدارية العليا جلسة 2007/7/13 ، مجموعة المبادئ القانونية ، ص425

وقد ميزت محكمة العدل العليا بين النقل المكاني والنوعي ، فالنقل المكاني يتضمن تغيير مكان الوظيفة ، أما النقل النوعي فهو النقل لوظيفة جديدة مغايرة للوظيفة السابقة من حيث الطبيعة والوصف الخاص فيها ، وإعتبرت المحكمة النقل النوعي بمثابة التعيين وبالتالي فقد كانت تنظر في مدى مشروعيته[1] حتى قبل أن تصبح مختصة بالنظر في مشروعية قرارات نقل الموظفين منذ عام 1992 ، ولا يحق للموظف الذي قررت الإدارة نقله عدم تنفيذ قرار النقل بحجة أن القرار كان يحمل إساءة لإستخدام السلطة من جانب الإدارة ، كما لا يجوز للموظف أن يتغيب عن الدوام إحتجاجا على قرار النقل ، ويعتبر عدم تنفيذ القرار من جانب الموظف بمثابة إخلاله بواجبات الوظيفة العامة التي يستوجب عقابه عليها حسب الأنظمة والقوانين ذات العلاقة[2].

ولم يتطرق المشرع المصري أو الأردني لتعريف النقل وترك هذه المهمة للفقه والقضاء ، وقد عرف الفقه المصري النقل بأنه " قرار يتم بإفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين وهو إنهاء الولاية الوظيفية للعامل في دائرة الوظيفة المنقول منها وإسناد إختصاصات الوظيفة العامة في دائرة الجهة المنقول إليها [3].

وفي الأردن ذهب جانب من الفقه إلى أن المقصود بنقل الموظف" أن تستبدل الوظيفة المسندة إليه بوظيفة أخرى تعادلها" [4]، وعرفه آخرون بأنه سلطة تقديرية تتمتع بها السلطة الإدارية المختصة تمكنها من إجراء تنقلات بين الموظفين بغية الإستفادة من خبراتهم وقدراتهم على أفضل صورة ممكنة [5].

وعلى صعيد القضاء ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى أن " علاقة الموظف بجهة الإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح ، ومن ثم فهو في مركز لائحي وليس تعاقدي ، وتملك جهة الإدارة تعديل هذا المركز بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى متى كان الغرض من ذلك تحقيق الصالح العام [6]

---

[1] بطارسة ، سليم (1997) نظام الوظيفة العامة في الملكة الأردنية الهاشمية) مرجع سابق ، 168

[2] حكم محكمة العدل العليا في الدعوة 1979/7 تاريخ 1997/5/6 منشورات مركز عدالة

[3] الطباخ ، شريف (2006) التعويض الإداري في ضوء الفقة والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية: دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، الإسكندرية، ص 291

[4] الزعبي ،خالد (1998) القانون الإداري :دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ،ص 291

[5] شطناوي ، علي (1999) دراسات في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص 240

[6] الطعن رقم 462 لسنة 36 ق ، تاريخ 1994/10/9 ، المكتب الفني ، ص 40

أما محكمة العدل العليا الأردنية فقد قضت في حكم لها بأن " النقل بمعناه القانوني هو فك إرتباط الموظف من الدائرة المنقول منها وربطه بالدائرة المنقول إليها بحيث يصرف راتبه وتصدر القرارات المتعلقة به من قبل الدائرة المنقول إليها[1].

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول بأن النقل في إطار الوظيفة العامة معناه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة والمتمثلة بفك إرتباط الموظف بالوظيفة المنقول منها وإعادة إرتباطه بالوظيفة الجديدة (المنقول إليها) إبتغاء تحقيق المصلحة العامة وسير المرفق العام بإنتظام وإضطراد.

وفي مصر ووفقا لقانون الخدمة المدنية رقم 18 لسنة 2015 فإن النقل يكون بقرار من الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة لنقل الموظف من وحدة إلى أخرى وذلك إذا كان النقل لا يفوت عليه دوره في الترقية أو كان بناء على طلبه ، ويكون نقل شاغلي وظائف الإدارة العليا إلى الخارج بقرار من رئيس مجلس الوزراء [2]، ومعنى ذلك أن المشرع المصري لم يميز بين النقل ضمن نفس الدائرة أو النقل من دائرة إلى دائرة أخرى كما فعل المشرع الأردني.

والنقل قد يكون بناء على طلب الموظف ويتم ذلك من خلال قيامه بتقديم طلب إلى الجهة الإدارية التابع لها طالبا منها نقله إما مكانيا أو نوعيا ، وهنا تكون الإدارة صاحبة الإختصاص للبت في طلبه سواء بالموافقة أو الرفض ، وتملك سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال .

وبالمقابل قد يكون النقل تحقيقا للصالح العام وليس بناء على طلب الموظف بحيث تقوم الإدارة من خلال هذا الإجراء القانوني توزيع الموظفين إلى مختلف الإدارات بشكل يؤدي إلى حسن سير المرفق العام ، فقد يكون الموظف فائضا عن حاجة الإدارة التي يعمل فيها أو قد يكون غير مستوف لشروط الوظيفة ، كما أن الإدارة قد تهدف من وراء نقله درء المشاكل التي تؤثر على المرفق العام ، وذلك عندما تصبح علاقته مع زملاءه مشحونه ، وبالتالي يصعب تعاونهم في أداء العمل بما بنعكس بنهاية الأمر على أداء المرفق العام لمهامه وسيره بإتظام وإضطراد [3].

---

[1] حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 1977/27 تاريخ 1977/2/32 ، مركز عدالة القانوني

[2] المادة رقم 31 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015

[3] الزعبي ، خالد (1998) القانون الإداري ، مرجع سابق ،ص 224

وسلطة الإدارة في نقل الموظف تحقيقا للصالح العام ليست محل خلاف فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها بأنه " إستقر الإجتهاد القضائي أن مركز الموظف هومركز قانوني يجوز تغييره في أي وقت تقتضيه المصلحة العامة ، وإستقر الإجتهاد القضائي على أنه لا يحد من الصلاحية التقديرية الممنوحة للإدارة إلا قيد حسن إستعمالها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة كون الغاية من إصدار القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة وليس سببا له[1]

ومن جانب ثالث نجد أن الإدارة وفي كثير من الأحيان تلجأ إلى النقل كوسيلة لمعاقبة الموظف على سلوك مخالف قام به ، وهو الأمر الذي لا يسمح به في كل من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015 وكذلك نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 حيث لم يتم النص فيهما على النقل ضمن العقوبات التأديبية التي يمكن أن تفرض على الموظف، فالنقل قد يتضمن بواعث وغايات أخرى ، أي أن ظاهره قد يكون تحقيق الصالح العام ، لكن باطنه قد يكون إيقاع عقوبة تأديبية ، والواقع العملي يشير لذلك ، كما أن محكمة العدل العليا وفي العديد من أحكامها إعتبرت أن القرار الذي يخفي عقوبة تأديبية مقنعة يعتبرا إجراء تأديبا خاضع للطعن ، فالعبرة تكون فيما تقصد الإدارة من وراء قرارها بنقل الموظف ، لا بما تصف به القرار من وصف مخالف للحقيقة ، فقد يحمل القرار في طياته توقيع جزاء تأديبي مقنع الموظف [2].

وأكدت المحكمة على هذا الموقف في أحكام أخرى لها فقضت "إن الأساس في نقل الموظفين المكاني والنوعي متروك لسلطة الإدارة التقديرية تترخص في إجرائه على حدود إحتياجات العمل ومتطلباته ومقتضيات الصالح العام عملا بالمادة 63 من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988 وتخضع لرقابة محكمة العدل العليا إذا كان ينطوي على عقوبة تأديبية أو يأخذ حكم القرار التأديبي. وعليه فنقل المستدعي الأول من وظيفة إلى أخرى تقل عنها في المستوى ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام وبالتالي يكون قرار نقل المستدعي الأول مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة"[3].

---

[1] قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 2014/79 تاريخ 2014/12/30 منشورات مركز القسطاس القانوني

[2] الطباخ ، شريف (2006) مرجع سابق ، ص 291

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم 1994/97 تاريخ 1994/12/13 منشورات برنامج القسطاس القانوني

ويلزم لمشروعية وسلامة قرار نقل الموظف العام مجموعة من الشروط التي تضمنتها التشريعات الوظيفية في كل من الأردن ومصر وأكد عليها القضاء الإداري في كل من البلدين وأهمها ما يلي :-

أولا : صدور قرار النقل من السلطة الإدارية المختصة

ففي مصر ووفقا لقانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 تكون السلطة المختصة بالتعيين بخصوص الوظائف العليا هو رئيس الجمهورية ، أما لباقي الوظائف فهي منوطة بالسلطة المختصة ممثلة بالوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص حسب واقع الحال [1].

وقد أوجبت المادة (43) من اللائحة التنفيذية للقانون أن يكون نقل العامل من وحدة إلى أخرى بقرار من السلطة المختصة وبناء على موافقة لجنتي شؤون العاملين في الوحدة المنقول منها والوحدة المنقول إليها.

وفي الأردن حدد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 السلطة المختصة بنقل الموظفين في ملاك الإدارة العامة بحدود المواد (91 و93) من النظام ، حيث فرق المشرع الأردني بين نقل الموظف داخل الإدارة ذاتها وبين نقل الموظف إلى دائرة أخرى كما سبق وبينا ذلك في المطلب الأول من هذا المبحث.

فهنالك تشابه إلى حد ما بين الجهة المختصة بالنقل في مصر والأردن ، ولكن المشرع المصري قد تطلب موافقة لجنة شؤون الموظفين في الوحدتين المعنيتين ، في حين إكتفى المشرع الأردني أن يكون نقل موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا بقرار من مجلس الوزراء ، أما النقل لباقي الوظائف فينبغي أن يصدر قرار النقل من وزيري الدائرتين ، وعليه لم يتطلب المشرع الأردني موافقة لجنة الموارد البشرية كمتطلب لصحة قرار النقل[2].

وقد أشارت محكمة العدل العليا إلى لزوم صدور قرار النقل من الجهة الإدارية المختصة في العديد من الأحكام الصادرة عنها فقد جاء في حكم لها "تختص محكمة العدل العليا بنظر الطعن بقرار نقل الموظف الصادر عن مرجع غير مختص ، حيث أنه إذا كان الموظف المستدعي في الدرجة الرابعة عند صدور قرار نقله ، فإن قرار نقله يقتضي موافقة الوزيرين

---

[1] المادة رقم 2 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015

[2] المادة رقم 93 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

المختصين حسب القانون ، وفي حال لم يستوف ذلك يكون القرار الطعين باطلا وحريا بالإلغاء"[1].

ثانيا : عدم النقل إلى وظيفة أدنى في الدرجة

يشترط لصحة قرار النقل إلا ينقل الموظف إلى وظيفة أخرى درجتها أقل ، فقد قضت المحكمة الإدارية في الأردن بقولها " أجاز القانون نقل الموظف العام إلى وظيفة أخرى على أن لا يؤثر النقل على راتبه والمستوى الوظيفي له ، إذا كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك حيث أن العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة وسلطة الإدارة بالنقل هي سلطة تقديرية لا يحد منها سوى عدم المشروعية أو عدم صدورها لتحقيق المصلحة العامة [2].

وتجدر الإشارة إلى أنه لا توجد علاقة بين ما كان يتقاضاه الموظف من الجهة المنقول منها من مكافآت وحوافز وبين تماثل الوظيفة المنقول إليها فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه " ولئن ترتب على نقل المدعية إلى مؤسسة الإئتمان الزراعي والتعاوني حرمانها من عمولات التسويق ، فإن هذه العمولات ليست من خصائص الوظيفة العامة التي كانت المدعية تشغلها ، ومؤدى ذلك كله أن قرار النقل الخاص بالمدعية صدر ممن يملك السلطة قانونا ومستوفيا شروط النقل ، أما الحرمان من العمولات فلا يعوض عنها لأن هذه العمولات ليست من خصائص الوظيفة ومقرراتها القانونية "[3].

ثالثا: أن يستهدف قرار النقل المصلحة العامة

يشترط لصحة قرار النقل أن تكون الغاية من إصداره مصلحة العمل ، بحيث إذا إستهدف بصدوره غاية أخرى غير الصالح العام كان هناك عيب من عيوب القرار ومعتورا بعيب الإنحراف بإستعمال السلطة ، وأكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر على هذا الشرط في العديد من قراراتها حيث قالت " إن تلاحق قرارات النقل المكاني وصدورها بغير مقتضى للصالح العام وفي أعقاب رفع الموظف لتقريره الخاص إلى السيد رئيس الوزراء فإن الجهة الإدارية إنما تقصد مجازاة المدعي ، لأنها لم تكن راضية عن التقرير الذي رفعة للسيد رئيس

---

[1] قرار محكمة العدل العليا بالدعور رقم 1974/2 تاريخ 1974/10/2 منشورات برنامج القسطاس القانوني .

[2] قرار المحكمة الإدارية الأردنية في الدعوى رقم 2014/142 تاريخ 2015/5/2 منشورات برنامج القسطاس القانوني

[3] حكم المحكمة الإدارية في الطعن رقم 381/342 لسنة 32 ق تاريخ 1981/2/15 المجموعة لسنة 81 ص 214

الوزراء بشأن صناديق البذور الموسمية ، لذلك تكون الجهة الإدارية قد إنحرفت بسلطتها في نقل الموظف من مكان لآخر عن الغاية التي وضعت لها وإتخذتها أداة للعقاب وبذلك تكون قد إبتدعت نوعا من الجزاء التأديبي غير منصوص عليه ، حيث أن رفع المدعى عن البذار لرئيس الوزراء حق مشروع هدف من وراءه تحقيق المصلحة العامة حيث تلقى كتاب شكر من السيد رئيس الوزراء ، وما كان من الجائز للجهة الإدارية أن تضيف بهذا النقد البناء أو تتخذ من سلطة النقل المكاني أداة لمجازاة المدعي ومن ثم كان قرارها مخالفا للقانون مشوبا بعيب إساءة إستعمال السلطة " [1].

كما أكدت هذا المبدأ محكمة العدل العليا بقولها " إن السبب هو ركن رئيس من أركان القرار الإداري وعليه فإن إنشاء القرار على سبب غير صحيح يبرره يجعل منه قرارا باطلا يستوجب الإلغاء ، حيث إستقر الإجتهاد على أنه لا تعقيب لمحكمة العدل العليا على الجهة الإدارية عند إصدارها قرار بالنقل بحق أي موظف طالما كان الهدف تحقيق المصلحة العامة ومستوفيا لشروطه الشكلية والقانونية المنصوص عليها بالقانون " [2].

رابعا : ألا يكون قرار النقل منطويا على جزاء تأديبي

يشترط لسلامة قرار النقل ألا ينطوي على جزاء تأديبي وإلا كان غير مشروع ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها " إن قرارات النقل إذا كانت تحمل في طياتها قرارات أخرى مقنعة وتختص محكمة القضاء الإداري بنظره كأن ينطوي على جزاء تأديبي ، فالعبرة إذا هنا بما قصدته الإدارة حقيقة من إتخاذ قرارها لا بما وصفت به هذا القرار من وصف مخالف للحقيقة [3].

كما ذهبت محكمة العدل العليا في ذات الإتجاه فقضت في حكم لها بقولها " يعتبر القرار الصادر عن وزير الصحة القاضي بنقل المستدعي من وظيفة إلى وظيفة أخرى منطويا على عقوبة تأديبية مقنعة دون إتباع الإجراءات القانونية مشوبا بعيب إساءة إستعمال السلطة ، لأنه يتوجب عليه أن يصدر تعليماته بإتخاذ الإجراءات القانونية لتحديد المسؤولية وإتخاذ الإجراءات

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن 70/24 لسنة 80 ق تاريخ 1972/4/18 ، مجموعة المبادئ القانونية الجزء الرابع ص 3891

[2] قرار محكمة العدل العليا الأردنية بالدعوى رقم 2008/290 تاريخ 2008/10/21 منشورات برنامج القسطاس القانوني

[3] قرار المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 87/21 لسنة 5 ق ، تاريخ 1987/7/4 ، المجموعة الخاصة بالمبادئ الجزء الرابع ص 3254

التأديبية بحق المستدعي أو غيره من موظفي الصحة إذا وجد إهمالا أو أنه إرتكب مخالفة إدارية تستوجب معاقبته من قبل المرجع المختص [1].

خامسا :ألا يترتب على قرار النقل حرمان العامل من الترقية

لقد إشترط القانون المصري لسلامة قرار النقل ألا يترتب على نقل الموظف حرمانه من الترقية ، وإذا حصل ذلك يكون قرار النقل قد صدر مخالفا للقانون ووجب إلغاءه ،إذ يجيز القانون لجهة الإدارة نقل الموظف من وحدة إلى أخرى وذلك إذا كان النقل لا يفوت عليه دوره في الترقية [2]، وقد أكد القضاء الإداري هناك على هذا الشرط فقضت المحكمة الإدارية العليا بقولها " إذا كان الثابت أن النقل لم يكن له دواع مبررة ، وأنه فوت على المدعي دوره في الترقية ، فإنه يكون قد وقع مخالفا للقانون ومشوبا بعيب الإنحراف في السلطة ، وعلى عكس ذلك إن تم النقل وفق مقتضيات الصالح العام ولم يكن هناك تعسف من قبل الإدارة كان قرار النقل صحيحا [3].

وتجدر الإشارة أن هذا الشرط ينفرد به المشرع المصري ولم ينص عليه مشرعنا الأردني صراحة ، ولكنه قد يستشف من أحكام القضاء التي عالجت هذا الموضوع .

المطلب الثاني

أثر النقل على ترقية الموظف العام

بعد أن بينا في المطلب الأول من هذا المبحث ماهية النقل وشروطه في كل من التشريعين الأردني والمصري سنعالج في هذا المطلب أثر النقل على الترقية وموقف في كل من التشريعين الأردني والمصري من هذه المسألة وذلك في فرعين مستقلين :-

الفرع الأول : موقف المشرع الأردني

لقد ميز نظام الخدمة المدنية بين النقل ضمن نفس الدائرة والنقل من دائرة إلى أخرى ، حيث يتم النقل ضمن نفس الدائرة بقرار من الوزير المختص لموظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا ، وبقرار من الوزير المختص بناء على تنسيب الأمين العام لشاغلي وظائف الفئة الأولى سواء

---

[1] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1994/9 تاريخ 1994/3/30 منشورات برنامج القسطاس القانوني

[2] المادة رقم 31 من قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة2015

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم الطعن 392 لسنة 14 ق تاريخ 1975/5/14 السنة الخامسة عشر ص 53

كان من وظيفة إلى أخرى أو من مكان إلى آخر داخل المملكة أو خارجها ، وبقرار من الوزير بناء على تنسيب الأمين العام للموظف من الفئات الأولى والثانية والثالثة لنقل من مكان إلى آخر خارج المملكة ، وبقرار من الأمين العام بناء على تنسيب مسؤول الوحدة التنظيمية المختصة بالموارد البشرية لشاغلي وظائف الفئات الثانية والثالثة سواء كان من وظيفة إلى أخرى أو من مكان إلى آخر داخل المملكة[1].

أما النقل من دائرة إلى أخرى فيتم بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزيرين لشاغلي وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا ، وبقرار من وزيري الدائرتين بناء على تنسيب الأمين العام في كل منهما لموظفي الفئات الأخرى [2].

ويظهر مما سبق أن عملية النقل من دائرة إلى أخرى أكثر تعقيدا من عملية النقل داخل الوحدة الإدارية الواحدة ، حيث تتضمن عملية النقل من وحدة إلى أخرى قبول عدة رؤساء إداريين ، الرئيس الإداري للدائرة المنقول منها الموظف والرئيس الإداري للدائرة المنقول إليها الموظف، ومن جانب آخر فإن النقل من دائرة إلى أخرى هو فقط ذلك النقل الذي يمكن أن يؤثر على ترقية الموظف كما سنرى لاحقا.

ولا يعد النقل مانعا من موانع الترقية في الوظيفة العامة في القانون الأردني ، ولا أثر له البته في ترقية الموظف ، وهذا ما أكدته المادة (90/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني بقولها " لا يؤثر قرار النقل أو الإنتداب أو الإعارة أو التكليف على الدرجة أو الأقدمية أو الراتب الأساسي".

الفرع الثاني : موقف المشرع المصري

في مصر لم يشر قانون الخدمة المدنية المصري النافذ إلى إعتبار النقل مانعا من موانع الترقية وإنما أحال كافة الأحكام المتعلقة بالنقل إلى اللائحة التنفيذية المتعلقة بالنقل.

وبالرجوع مقدمة قانون الخدمة المدنية رقم (18) لسنة 2015 والتي تعد جزءا لا يتجزء منه نجد فيها أنه " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية للقانون المرافق ، وذلك خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ العمل به ، وإلى أن تصدر هذه اللائحة ، يستمر العمل باللوائح والقرارات القائمة فيما لا يتعارض وأحكام القانون المرافق " .

---

[1] المادة رقم 91 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

[2] المادة رقم 93 من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

وعلى ضوء ما تقدم نجد أن تاريخ نفاذ قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015 هو 2015/3/13 اليوم التالي لنشره بالجريدة الرسمية ، ولحين مرور ثلاثة أشهر أو إصدار لائحة تنفيذية خاصة بالنقل أيهما أسبق" حسب منطوق المادة الثالثة من مقدمة القانون المشار إليه " يصار إلى تطبيق كافة الأحكام والتعليمات والقرارات المطبقة قبل نفاذه وبما لا يتعارض مع أحكامه.

ومعنى ذلك أن النقل ما زال وفق نهج وخطة المشرع المصري مانعا من موانع ترقية الموظف العام وفقا لما كان معمولا به في القانون السابق ، فقد كان النقل مانعا يحول دون ترقية الموظف خلال سنة عندما يكون النقل من وحدة إلى أخرى مستقلة في فئاتها الوظيفية وأقدمياتها [1]، أما النقل الداخلي في الجهة الإدارية الواحدة التي يتبعها الموظف لا يعتبر نقلا مانعا من الترقية ذلك أن هذا النقل لا يرتب تغيير في مركزه أو أقدميته .

أما إذا كان النقل للموظف من وظيفة إلى أخرى ليست من نوعها أي أن النقل كان من مجموعة وظيفية إلى مجموعة وظيفية أخرى مثال ذلك نقل الموظف من مجموعة الوظائف المكتبية إلى مجموعة الوظائف الإدارية أو ينقل من مجموعة الوظائف الفنية إلى مجموعة الوظائف التخصصية ،فإن الوضع يختلف هنا ، ذلك أن النقل في هذه الحالة سوف يترتب عليه تعديل في الأقدمية نظرا لأن كل مجموعة وظيفية تنفرد بأقدمياتها ودرجاتها ولهذا فإن النقل سيترتب عليه تعديل في الأقدمية ومزاحمة الموظف المنقول للموظفين الموجودين في المجموعة الوظيفية المنقول إليها ، ومن ثم فإن الحكمة التي من أجلها حظر المشرع ترقية الموظف المنقول قبل سنة وهي التحايل بإستخدام النقل ذريعة للترقية تكون متوافرة ، فإن الترقية في حالة النقل من مجموعة وظيفية إلى أخرى داخل المصلحة الواحدة تكون ممنوعة خلال سنة من تاريخ النقل أسوة بالنقل من وحدة إلى أخرى مستقلة [2].

فالأصل أن نقل الموظف من مركز عمله إلى مركز آخر هو في حد ذاته من الأمور الطبيعية في مسار حياته ، ولكن هذا النقل لا يجب أن يكون له مآرب أخرى ، كأن لا تتوافر شواغر وظيفية للترقية ، فيتقدم الموظف بتقديم طلب لنقله إلى مركز وظيفي جديد تتوافر فيه هذه الشواغر من أجل إقتناص فرصة الترقية ، ، وترسيخا لتحقيق المصلحة العامة وسير المرفق

[1] أنظر نص المادة (36) من قانون العاملين المدنيين رقم 47 لسنة 1978 الملغى والتي نجاء فيها " لا يجوز ترقية العامل المنقول إلا بعد مضي سنة على الأقل مالم تكن الترقية بالوظائف المنشئة حديثا أو كان نقل العامل بسبب نقل تمويل وظيفته أو لم يكم من بين العاملين بالوحدة المنقول إليها العامل من يستوفي الشروط القانونية اللازمة خلال هذه السنة "

[2] جعفر ، محمد أنس (1973) نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها على فاعلية الإدارة ، مرجع سابق ، ص 343

العام بانتظام وإضطراد دأب المشرع المصري على حظر ترقية الموظف العام قبل مضـي سنة من تاريخ نقله ما لم تتحقق أحد الإستثناءات التي أوردها القانون [1]

وإن كان المبدأ العام في القانون المصري هو إجازة نقل الموظف ومنعه من الترقية خلال سنة ، إلا أن هذا المبدأ قد ورد عليه إستثناءات أهمها ما يلي :-

أولا : إذا كانت ترقية الموظف في وظائف الوحدات المنشئة حديثا

فالوحدات المنشئة حديثا في هذا الخصوص ، هي تلك الوحدات التي يتم إنشائها بفئات جديدة والتي لها كيان مستقل ، أي ذات إستقلال مالي وإداري قائم بذاته ، فالحكمة تقتضي بعدم سريان هذا المنع " اي حظر الترقية خلال سنة من تاريخ النقل " هو أننا نكون أمام شخص إعتباري جديد يحتوي على فئات وظيفية جديدة ، كما أن تغيير هذا الشخص الإعتباري أو تعديله لا يكون ضمن الإستثناء من حظر عملية الترقية خلال سنة من النقل .

والحكمة من إستثناء المنقولين إلى وظائف الوحدات المنشئة حديثا من شرط مضي سنة على تاريخ نقلهم لكي تتم ترقيتهم هي أن هذه الوحدات تكون من عاملين هم من الأغلب منقولين إليها من وحدات أخرى ، ولهذا تنتفي فكرة السعي للحصول على درجة في غير الجهة التي يعمل فيها الموظف دون وجه حق ، أي أن التحايل الذي يحاربه المشرع لا يكون موجودا إذا كانت الجهة المنقول إليها الموظف هي حديثة النشأة نظرا لعدم مزاحمة الموظف المنقول لغيره من الموظفين إذ الجميع في مراكز قانونية متساوية ، وأباح المشرع لهؤلاء الموظفين المنقولين الترقية دون حاجة لمضي سنة على تاريخ النقل ، حتى تستكمل هذه الجهات جهازها الوظيفي الأمر الذي يمكنها من القيام بعملها على أتم وجه[2].

ثانيا: عدم وجود موظفين مستحقين للترقية في الإدارة المنقول إليها

يتطلب هذا الإستثناء لترقية الموظف العام المنقول إلى الوحدة أو الهيئة أو المؤسسة عدم وجود أي موظف مستكمل لمتطلبات الترقية خلال السنة التي نقل إليها الموظف ، وبالتالي لن يزاحم أحد من الموظفين الموجودين في الوحدة .

---

[1] القاضي ، وليد (2012) ، ترقية الموظف العام ، مرجع سابق ،ص 280

[2] جعفر ، محمد انس (1973) ، نظم الترقية في الوظيفة العامة واثرها على فاعلية الإدارة ، مرجع سابق ، ص 346

وأكدت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ بأحد أحكامها فقضت " حيث نصت المادة (13) من اللائحة التنفيذية الخاصة بالنقل و التي أجازت نقل العاملين بين الوحدات المختلفة بقرار من الجهة المختصة ونصت المادة 39 كذلك فيما قضى به من عدم جواز النظر في ترقية العامل المنقول داخل إدارات الدولة إذا كان النقل بناء على طلب العامل - أما إذا لم يكن النقل بناء على طلبه فيجوز ترقيته دون التقيد بمضي سنة على تاريخ النقل إذا لم يكن في الوحدة أو الإدارة المنقول إليها من تتوافر فيه شروط الترقية عند إجراء حركة الترقيات"[1] .

ونخلص لما تقدم ومقارنة لموقف المشرع الأردني مع المصري حول أثر النقل على الترقية ، نجد أن المشرع المصري رتب أثر للنقل على ترقية الموظف ، وأورد استثناءات تجوز فيها ترقية الموظف كما سبق وأن بينا ، خلافا للمشرع الأردني الذي لم يعتبر النقل مانعا من موانع الترقية بشكل مطلق.

ويرى الباحث ومن خلال ما سبق أن المشرع المصري بقانونه النافذ حاليا وفي ضوء عدم اصدار لوائح تنفيذية للنقل وبقاء احكام قانون الخدمة المدنية رقم 47 لسنة 1978 نافذه بخصوص النقل واحكامه ، قد أصاب بإعتبار النقل مانعا من موانع الترقية والتي تحول دون ترقية الموظف العام وذلك تحقيقا للعدالة بين الموظفين وعد م الإلتفاف على القانون ومزاحمة الموظف المنقول لصاحب الحق في الترقية ، ويا حبذا لو نهج مشرعنا الأردني هذا النهج.

وختاما لما تقدم ، توصلنا لأهم الموانع الخاصة التي تناولها كل من المشرع الأردني والمصري ، حيث أتفقا على إعتبار الإعارة إلى حد ما والأجازة دون راتب مانعا يحول دون ترقية الموظف العام ، منوهين إلى أن المشرع الأردني اعتبر الإعارة مانعا من الترفيع الجوازي فقط ، خلافا المشرع المصري اعتبرها مانعا على الإطلاق ، ونضيف أن المشرع المصري إعتبر النقل مانعا يحول دون الترقية خلاف لمشرع الأردني الذي لم يتطرق إليه أصلا .

---

[1] قرار المحكمة الادارية العليا المصرية رقم 1991/1429 تاريخ 1994/1/15منشورات مركز عدالة

الخاتمة

لقد تناولت هذه الدراسة البحث في موضوع موانع الترقية في الوظيفة العامة ، كدراسة مقارنة في القانون الأردني، وتتجلى أسباب البحث في هذا الموضوع في ضرورة حصر موانع الترقية في الوظيفة العامة والنص عليها صراحة بالقانون.

وخلصت هذه الدراسة التي تكونت من ثلاثة فصول تناولت وعلى التوالي الإطار القانوني للترقية في الوظيفة العامة ، الإجراءات التأديبية كمانع من موانع الترقية في إطار الوظيفة العامة ، الأوضاع الوظيفية للموظف كمانع من موانع الترقية في إطار الوظيفة العامة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات تتلخص بما يلي:

أولاً: النتائج

ومن النتائج التي توصل إليها الباحث في هذه الدراسة ما يلي :

1 - تتصف الموانع التي ترتبط بشخص الموظف العام الراغب بالترقية بأنها عوارض مؤقته لا تتصف بالديمومة ، فالأمر لا يغدو أن يكون إلا إرجاء البت في ترقية الموظف ريثما يتم البت فيما نُسب إليه من مخالفات ،أو أن يتم إزالة المانع الذي لصق به، فموانع الترقية أما تعود للإجراءات التأديبية التي تقع بحق الموظف ، وإما للأوضاع الوظيفية التي يكون بها الموظف خلال مساره الوظيفي .

2- ذهب المشرع الأردني إلى أنه لا يجوز ترقية الموظف المحال إلى القضاء أو المجلس التأديبي ، واشترط في ذلك أن يتم إيقافه عن العمل بقرار من الوزير في حالات تضمنتها المادة رقم (149) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 .

3- لم ينص المشرع الأردني على عقوبة الحرمان من الترقية في نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 ، سواء كعقوبة أصلية أو كعقوبة تبعية ، حيث وردت العقوبات المحددة في النظام المشار إليه على سبيل الحصر ويخضع إليها كافة الفئات الوظيفية دون اي استثناء وليس من بينها عقوبة الحرمان من الترقية أو تأجيلها ، فالعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على موظفي الفئة العليا هي ذاتها التي توقع على موظفي الفئات الاولى والثانية والثالثة.

4- هنالك إجازات تعتبر حقا مطلقا للموظف (كإجازة الحج والإجازة العرضية وإجازة الأمومة و والإجازة المرضية) وتكون غير خاضعة للسلطة التقديرية للإدارة لأسباب سبق وبيناها ، إضافة لإجازات تكون مشروطة بموافقة الإدارة وخضوعها لسلطتها التقديرية (كالإجازة السنوية والإجازة بدون راتب)، وتعتبر الإجازة بدون راتب وعلاوات مانعا للترقية لكافة الموظفين على اختلاف درجاتهم ومسمياتهم الوظيفية ، لاعتبارات تعود لمقتضيات العدالة والإنصاف ،حيث يجب المفاضلة بين الموظف الذي بقي بالوظيفة وغيره من الموظفين اللذين سعو نحو المكاسب المادية وإنقطعوا عن الوظيفة ، فمنطق الأمور يتطلب هذا التمييز بين الموظف الذي بقي بوظيفته والموظف الذي قطعها.

5- لقد حدد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 السلطة المختصة بنقل الموظفين في ملاك الإدارة العامة بحدود المواد (91 و93) من ذات النظام ، حيث فرق المشرع الأردني بين نقل الموظف داخل الإدارة ذاتها وبين نقل الموظف إلى دائرة أخرى، وإن النقل كمفهوم قانوني المستوفي للشروط التي تطلبها القانون لا يعد وفق خطة التشريع الأردني مانعا من موانع الترقية في الوظيفة العامة ، ولا أثر له البته في ترقية الموظف ، وهذا ما أكدته نص المادة (90/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني " لا يؤثر قرار النقل أو الإنتداب أو الإعارة أو التكليف على الدرجة أو الأقدمية أو الراتب الأساسي ".

6- الإعارة هي قرار إداري صادر من جهة مختصة بإلحاق أي من موظفيها من ملاكها للعمل بأي وزارة أو دائرة أو وحدة أو شركة خاصة تدير مرفق عام بشكل مؤقت سواء داخل المملكة أو خارجها ويتم صرف رواتب ومستحقات الموظف المعار من قبل الجهة التي أعير إليها مع بقاء علاقة الموظف بوظيفته الأصلية قائمة دون أي إنقطاع، وتُعتبر الإعارة في الأردن مانعا من موانع ترقية الموظف العام والتي تحول دون ترقيته جوازيا ، أما فيما يتعلق بالترفيع الوجوبي لا أثر للإعارة على الترقية .

ثانيًا: التوصيات

وفي ضوء هذه النتائج فإن هذه الدراسة توصي بما يلي:

1- نأمل من المشرع الأردني تعديل نص المادة (85) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 التي تحدثت عن الإحالة إلى القضاء كمانع من موانع ترقية الموظف العام بحيث يتم ضبطها في أنواع محددة من الجرائم ذات الخطورة الاكبر وذلك بإضافة عبارة " في جناية أو جنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة" بعد عبارة " إذا أحيل الموظف إلى القضاء" الواردة في مقدمة المادة المذكورة.

2- بالنظر إلى أثر وقف الموظف عن العمل على ترقيته كما رأينا في هذه الدراسة فإن الباحث يقترح تحديد مدة زمنية لوقف الموظف عن العمل على غرار ما فعله المشرع المصري والذي حددها بثلاثة أشهر حتى لا يكون الوقف عن العمل وما ينطوي عليه من آثار مهمة سلطة تقديرية واسعة بيد الإدارة في مواجهة الموظف وعلى حساب الاستقرار الوظيفي له.

3- لما كانت ترقية الموظف العام ميزة يتقدم بها عن أقرانه من الموظفين وتحقق في ذات الوقت الصالح العام وحسن سير المرفق الذي يعمل فيه الموظف فإن الباحث يقترح أن يكون تأجيل الترقية عقوبة تأديبية تضاف إلى تلك العقوبات التي يمكن أن تفرض على الموظف وفقا للمادة (141) من نظام الخدمة المدنية الاردني بحيث يضاف الى تلك العقوبات عقوبة " تأجيل الترقية لمدة من الزمن" وذلك على غرار ما أخذ به المشرع المصري في هذا المجال وكما بينا في هذه الدراسة، خاصة وأن فرض مثل هذه العقوبة سيكون تحت رقابة القضاء الإداري وبما يضمن ممارسة الادارة لسلطتها هذه على نحو يحقق الصالح العام ولا يشكل جورا على حقوق الموظف.

4- توصي الدراسة بإعادة النظر في الفقرة (هـ) من المادة (95) من نظام الخدمة المدنية الأردني ، والتي تنص على أنه تحسب مدة الإعارة لغايات الترفيع الوجوبي بحيث يتم النص على عدم إحتساب مدة الإعارة للترفيع بنوعيه أو على الاقل إحتساب جزء منها فقط لهذه الغاية ولزوم أن يمضي الموظف المدد اللازمة للترفيع أو بعضا منها وهو على رأس

عمله في جهة عمله الأصلية ، وذلك من باب العدالة بينه وبين أولئك الموظفين الذين لم يستفيدوا من الإعارة وإمتيازاتها ، وهذا هو النهج الذي أخذ به المشرع المصري كما رأينا في هذه الدراسة .

وفي نهاية المطاف آمل أن أكون قد وفقت في دراستي البحثية هذه ، وأعتذر عن أي قصور طال هذه الدراسة ، تاركًا مجال التصحيح لكل باحث بأن يصحح أو يعدل أو يضيف لهذا الجهد المتواضع الذي أقدمه إليكم.

المصادر والمراجع

أولًا : المصادر (الكتب القديمة) :

1- ابن منظور،جمال الدين(2004)، **معجم لسان العرب**، المجلد الثالث، بيروت، دار صادر للطباعة والنشر .

ثانيًا: الكتب الحديثة (باللغة العربية):

1- ابراهيم ،محمد (1996) ، شرح نظام العامليين بالدولة رقم 47 لسنة 1978، القاهرة، دار المعارف.

2- البسيوني ، حسن السيد (1981) **دور القضاء بالمنازعة الإدارية**، القاهرة، دار الفكر العربي.

3- بركات ،عمر (1989) ، **نظام الإعارة في الوظيفة العامة** ، دراسة مقارنة ،القاهرة، مصر، دون دار نشر.

4 بطارسة ، سليمان سليم،(1997) **نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية**، ط 1، عمان ، لم يذكر دار النشر.

5- بدر ، احمد سلامة (2010) **التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية**، القاهرة، دار النهضة العربية.

6- جعفر ، محمد انس قاسم (1973) ، **نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة** ، القاهرة، دار النهضة العربية.

7- الجرف ، طعيمة (1984) **رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة** ، القاهرة، دار النهضة العربية .

8- جمال الدين ،سامي (1992) ، **القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة**، القاهرة، دار الجامعة للنشر.

9- جعفر ، محمد انس , و جعفر، اشرف انس (2013) **الوظيفة العامة** ، عمان، دار النهضة العربية، ط3.

10- حلمي ، محمود (1975) **موجز في مبادئ القانون الإداري** ، ط1، القاهرة، دار الاتحاد العربي للطباعة.

11- الحلو ، ماجد (1996) ، **القانون الإداري** : الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

12- حسين ،محمد بكر (2006) ،**الوسيط في القانون الإداري**: القاهرة، دار الفكر العربي .

13- خليل ، محسن وعصفور ، سعد (1980) ، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، منشأة دار المعارف.

14- خليفة ، عبد العزيز (2006) ، **الشرعية الاجرائية في التاديب الرئاسي والقضائي للموظف العام ، دراسة تحليلية فقيهة مدعمة باحدث القرارات لقضاء مجلس الدولة،** الإسكندية، دار منشأة المعارف، الطبعة الأولى.

15- خاطر ، شريف يوسف (2009)، **الوظيفة العامة دراسة مقارنة** ، القاهرة، دار النهضة العربية ،ط 2.

16- خليل ، نصر الدين سعدي (2009) **تعدد السلطات التأديبية وأثاره**، القاهرة، دار النهضة العربية.

17- رسلان ، أنور (1997) **الوسيط في القانون الإداري** ، ج 2 الوظيفة العامة، القاهرة، دار النهضة للنشر.

18- زكي ، إسماعيل (1977) ،ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب ،لم يذكر دار النشر جامعة القاهرة ،ط1.

19- الزعبي ،خالد (1998) **القانون الإداري** ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

20- السنوسي ، محمد صبري (1998)، **وسائل النشاط الإداري (الوظيفة العامة – الأموال العامة)** ،ط1، القاهرة، دار النهضة العربية.

21- السليطي ، احمد بن محمد الحي (2005) ، **ترقية الموظف العام بدولة قطر دراسة مقارنة** ط 1 ، القاهرة، دار النهضة العربية.

22- شطناوي،علي خطار(1994)،**مبادئ القانون الإداري الأردني**،الكتاب الثالث،الوظيفة العامة، عمان، المركز العربي للخدمات الطلابية.

23- شطناوي ، علي خطار(1999) ،**دراسة في الوظيفة العامة** ، عمان ، منشورات الجامعة الأردنية.

24- الشيخ ، عصمت (1999) ، **الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب** ، ط 2، القاهرة، دار النهضة العربية .

25- شطناوي ، علي خطار (2001)، **مبادئ القانون الإداري الأردني** ، الكتاب الثالث : عمان، مطبعة الجامعة الأردنية عمادة البحث العلمي.

26- شطناوي ، علي خطار (2003) ، **الوجيز في القانون الإداري** ،عمان، دار وائل للنشر.

27- الشوبكي ، عمر (2007) **الرقابة حول أعمال الإدارة** ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

28- الطماوي سليمان (1961)، **مبادئ القانون الإداري** ط 2، القاهرة، دار الفكر العربي.

29- الطماوي ، سليمان ، (1973) ، **الإدارة العامة** ، القاهرة، دار الفكر العربي ط1.

30- الطماوي ، سليمان (1979) ، **القضاء الإداري (قضاء التأديب) دراسة مقارنة**، القاهرة، دار الثقافة العربية للطباعة ، الكتاب الثالث.

31- الطاهر ، خالد خليل (1980)، **القانون الإداري دراسة مقارنة** ، ط1 ،ك1 : عمان، دار الميسر للنشر والتوزيع.

32- طلبه ، عبد الله (1980)**الرقابة القضائية على أعمال الإدارة** ، دمشق ، دون دار نشر .

33- الطماوي ، سليمان (1989) **الوجيز في القانون الإداري**، القاهرة، مطبعة عين شمس.

34- الطباخ ، شريف (2006) **التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية**، الإسكندرية، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى.

35- الظاهر ، خالد (1999)، **القضاء الإداري** ، عمان، دون دار نشر ، ط 1.

36- عبد الوهاب ، محمد رفعت و الحلو ، ماجد (1995) ، **مبادئ القانون الإداري** ، القاهرة، دار الفكر العربي.

37- العجارمة، نوفان (2007)، **سلطة تأديب الموظف العام،** عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1.

38- فهمي ، مصطفى أبو زيد(1990) ، **القانون الإداري** ، الجزء الثاني ط 3 لم يذكر دار النشر .

39- فوزي ، صلاح الدين (2013) ، التنظيم **القانوني للوظيفة العامة والوظيفة العامة الدولية،** دار النهضة العربية .

40- القبيلات ، حمدي (1998) ، **الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية،** عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، مطبعة الأرز.

41- القبيلات ، حمدي (2010) ، **القانون الإداري** ، الجزء الثاني: عمان، دار وائل للنشر والتوزيع.

42- القاضي ، وليد (2012) ، **ترقية الموظف العام دراسة مقارنة،** عمان، دار الثقافة لتوزيع والنشر.

43- كنعان ، نواف (2012) ، **القانون الإداري الأردني** ، الكتاب الثاني ، عمان، دار زمزم للنشر والتوزيع.

44- موبلي ، وليام (1984) ، **تسرب الموظفين أسبابه ونتائجه والسيطرة عليه** ترجمه الدكتور محمد المقطوش ، الرياض، معهد الإدارة العامة.

45- محمود ، حلمي (1988)، **نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري** ، ط1 : دار المعارف

46- محمد ، عبد الفتاح ،(2004)، **الموسوعة الشاملة في شرح النظام التأديبي للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام والكوادر الخاصة،** ط 2 ، دون دار نشر.

47- محمد ،حسين عبد العال (2004) ، **الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة بين علم الإدارة والقانون الإداري،** الإسكندرية، دار الفكر العربي.

48- ياقوت ، محمد ماجد (2000) ، **أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية دراسة مقارنة** ، الإسكندرية، منشأة المعارف.

49- ياقوت ، محمد ماجد (2004)، **شرح الإجراءات التأديبية:** الإسكندرية، دار منشأة المعارف.

ثالثا: المجلات العلمية

1- الطماوي ، سليمان، (1968) الأسس العامة لنظم الترقية والترفيع ، **مجلة العلوم القانونية والاقتصادية** ، العدد (33) القاهرة .

2- الطماوي ، سليمان (1969) ، ضمانات الموظفين بين النظرية والتطبيق، **مجلة العلوم الإدارية السنة الحادية عشر** ، العدد الأول لشهر ابريل ، القاهرة .

3- الجربوع ، أيوب (**2004)** ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري في النظام السعودي، **مجلة الإدارة العامة** ، المجوعة رقم 44 ، العدد الأول ، الرياض .

4- العجارمة ، نوفان و القاضي ، وليد، (2009) الرقابة القضائية على القرارات الإدارية لترقية الموظفين العموميين في الأردن ، **المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية** ، العدد 2 ، المجموعة 3 ، بدون ترقيم الصفحات ، جامعة مؤتة.

5- العجارمة ، نوفان و القاضي ، وليد (2012) ، أثر المحاكمة التأديبية على ترقية الموظف العام دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والمصري، **المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية** ، المجموعة 4 ، العدد 3 جامعة مؤتة.

6- عطية ، نعيم (1971) موانع الترقية في الوظيفة العامة، **مجلة إدارة قضايا الدولة**، العدد الثالث، السنة الخامسة عشر، القاهرة.

7-عبد الباقي ، محمد حجيمي (1996) ،الوقف الاحتياطي للموظفين العموميين، **مجلة ادارة قضايا الدولة** ، السنة العاشرة ، القاهرة .

رابعا: الرسائل العلمية

1- أبو جابر ، جلوريا منير (2001) ، النظام **القانوني للترقية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة** ، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

2- الجهني ،عيد مسعود (1972) ، **الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة** ، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

3- الخييلي ، محمد شطيط (2006) ، **نظام الترقية (الترفيع) في الوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية مقارنة بالمملكة الأردنية الهاشمية** ، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

4- سعيد ، سليمان (1988) ، **الضمانات التأديبية للموظف العام** ، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

5- الشياب ، عصام (2009) ، **الجوانب القانونية لإجازة الموظف العام** ، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن.

6- الطراونة، سهى (2011) ، **أحكام إعارة الموظف العام وآثارها في القانون الأردني وقضاء محكمة العدل العليا / دراسة مقارنة** ، رسالة ماجستير غير منشورة ، جامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

7- الغنيمي ، زينب (2001) ، **ترقية الموظف العام في فلسطين** ، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القدس، القدس، فلسطين.

8- كرج ، محمد يحيى (2002) ،**حقوق وحريات الموظف العام** ، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بيروت العربية، بيروت، لبنان.

9- محجوب ، ثروت محمود (1994) ، **التحقيق الإداري ودور النيابة فيه** ، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

خامسا: التشريعات والأنظمة الإلكترونية

1. الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته.
2. قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952.
3. قانون النيابة الإدارية المصري رقم (117) لسنة 1958
4. قانون الجهاز المركزي للمحاسبات المصري رقم 144 لسنة 1988
5. قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.
6. قانون الخدمة المدنية المصري رقم 18 لسنة 2015.
7. نظام الموظفين للأمانة العامة للمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا والمراكز التابعة له وتعديلاته رقم (164) لسنة 2003
8. نظام الموظفين في البنك المركزي الاردني رقم 62 لسنة 2001
9. نظام الموظفين في الجامعة الاردنيرقم 52 لسنة 2003 .
10. نظام الموظفين في جامعة العلوم والتكنولوجيا الاردنية رقم 146 لسنة 2003 .
11. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013.
12. تعليمات النيابة الإدارية المصرية رقم 160 لسنة 2010.

سادسا: الأحكام القضائية

1. البهي، سمير يوسف (1992)، **مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في تأديب الموظف العام حتى عام 1992**،ط1، القاهرة ،دار الكتب القانونية.
2. البهي،سمير يوسف(2007)،مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، **قواعد المسؤولية التأديبية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا**، ط1، القاهرة ،دار الكتب القانونية.

3. **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عامًا** (1965-1980) الجزء الثاني الصادر عن مجلس الدولة ، المكتب الفني 1983 .

4. **مجموعة المبادئ القانونية،** س 5، ص 494 ، وقرار المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم(2)، (646) ق ، جلسة5 /1/ 1988 الموسوعة الإدارية الحديثة ، 29.

5. منشورات مركز عدالة .

6. مجلة نقابة المحامين الأردنيين.

7. برنامج القسطاس القانوني .

OBSTACLES OF PROMOTION IN PUBLIC SERVICE – A COMPARATIVE STUDY AND PRACTICAL IN JORDANIAN LAW

By

Esam Mohammad Ahmad Aliswed

SUPERVISOR

Dr. Mohammad Ali Al-Khalaila, prof

ABSTRACT

This study examines promotion impediments of the public employment in the Jordanian Law compared to the Egyptian Law, whether it being general or special impediments, for the purpose of limiting those impediments and set a legal frame for to protect employee's right in promotion and to prevent the administration from issuing abusive decisions in respect of personnel's promotion.

The general impediments includes consecutively: administrative investigation, referral to court, suspend an official and non-fulfillment of employment requirements, where the special impediments contain employment discontinuation and reassignment.

Thereupon, this study is divided to three main chapters, each includes group of subjects, demands and branches; in the first chapter we addressed in brief the legal frame of promotion in the public employment, where in the second and third chapters we dealt consequently with the general

impediments against promotion in the public employment and the special impediments that preventing public employee’s promotion.

This study is concluded to group of results and recommendations, especially considering reassignment, particularly foreign reassignment (particularly from one department to another) and employee secondment as impediments against promotion or counting a part thereof at least whether by compulsory or permissive promotion, in addition to the necessity of determining time period for employee discontinuation similar to the Egyptian Legislator who stipulated three months for such discontinuation .

The study suggests also to list the delay of promotion up to two years within the disciplinary penalties provided in section(141) of the Jordanian civil service system.